

Parecer Jurídico 417/2020-BCB/PGBC

Parecer que analisa a conduta a ser adotada por área técnica do Banco Central nos casos de pedidos de acesso à informação, com base na Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação ou LAI), que solicitam acesso a documentos e informações constantes em processos que examinam propostas de Termo de Compromisso (TC).

André Ubaldo Roldão

Procurador do Banco Central

Eliane Coelho Mendonça

Procuradora-Chefe do Banco Central

Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira

Subprocuradora-Geral do Banco Central

Marcel Mascarenhas dos Santos

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central

Parecer Jurídico 417/2020-BCB/PGBC
PE 177650

Belo Horizonte, 13 de julho de 2020.

Ementa: Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP). Departamento de Gestão Estratégica e Supervisão Especializada (Degef). Consulta sobre a conduta a ser adotada pela área técnica nos casos de pedidos de acesso à informação, com base na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação ou LAI), que solicitam acesso a documentos e informações constantes em processos que analisam propostas de Termo de Compromisso (TC). Art. 13 da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017. A legislação, quando assegura o sigilo da proposta de TC, garante a confidencialidade de toda a negociação levada a efeito no âmbito do Banco Central do Brasil (BCB). Por outro lado, desde que suprimidas as informações porventura protegidas por outras hipóteses de segredo legal, deve-se fornecer ao cidadão, no âmbito do procedimento da LAI, além do inteiro teor do TC (que já é publicado), também a decisão administrativa e eventual manifestação jurídica que veiculam os fundamentos de fato e de direito para a celebração do referido instrumento. Pronunciamento ostensivo ou não sujeito a restrição de acesso. Art. 2º, inciso I, da Portaria PGBC nº 100.620, de 13 de dezembro de 2018.

Senhora Procuradora-Chefe,

ASSUNTO

Trata-se de consulta do Departamento de Gestão Estratégica e Supervisão Especializada (Degef), formulada no documento Informações e Despacho 17268/2020-BCB/Degef, de 1º de julho de 2020, por meio da qual a área técnica solicita que a Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) examine a “*pertinência de pedidos de acesso a informações e/ou documentos constantes de processos relativos a propostas de Termo de Compromisso (TC)*” baseados na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação ou LAI) (doc. 1).

2. O Degef, na parte inicial da consulta, apresenta as seguintes considerações:

2. Para a referida análise, permita-nos apresentar, em síntese, algumas considerações sobre o possível sigilo a que estariam submetidas essas informações: i) o regime de sigilo estatuído pela Lei nº 13.506/2017; ii) o posicionamento deste Banco Central sobre o sigilo bancário, comercial e o tratamento confidencial das informações de Supervisão e suas implicações no TC; iii) eventual antinomia entre a LAI e a Lei nº 13.506/2017, e os critérios consagrados para solução de conflito aparente entre normas; iv) o posicionamento da Controladoria-Geral da União (CGU) corroborando a preocupação desta Autarquia em não divulgar informações sensíveis à estabilidade do Sistema Financeiro Nacional (SFN), e sua pertinência ao TC; v) eventual inobservância dos deveres anexos de conduta decorrentes da boa-fé objetiva e o risco de esvaziamento da utilização do instrumento negocial; e, por fim, vi) razões de ordem prática.

3. Após expor seus argumentos sobre cada um dos tópicos acima, o Degef assim conclui sua manifestação:

42. Feitas essas considerações, oportuno ressaltar que as manifestações da Autarquia presentes nos processos que tratam de proposta de TC, principalmente os relatórios e os votos referentes à admissibilidade e à aprovação do TC, fazem, a toda evidência, constantemente referências às pretensões e condições ofertadas na proposta (à qual, conforme exposto, é atribuído rigoroso regime de sigilo). Some-se a isso que ditas manifestações, não raro, aludem a dados protegidos por sigilo bancário ou comercial e a informações sobre ações de supervisão em execução, não se devendo perder de vista, ainda, a natureza da cognição exercida por esta Autarquia sobre o contexto fático subjacente ao TC.

43. À vista do exposto, entendemos que os pedidos de acesso a informações constantes de processos que tratam de proposta de TC com base na LAI devem ser indeferidos, sobretudo em razão do regime de sigilo estatuído pela Lei nº 13.506/2017, mas, também, em função de que a exposição dos dados poderia gerar risco de imagem ao BCB e de esvaziamento da utilização do TC, o que iria na contramão do aperfeiçoamento da Supervisão do SFN.

4. Os autos eletrônicos, então, foram submetidos a esta Procuradoria Especializada e a mim distribuídos, para análise e manifestação.

5. É o necessário relatório. Passo à apreciação jurídica.

APRECIÇÃO

6. A Lei nº 12.527, de 2011, respaldada nos art. 5º, inciso XXXIII¹, e 37², da Constituição da República, possui algumas normas que demonstram que a regra no exercício das funções públicas deve ser a publicidade, e a exceção, o sigilo. Por pertinente, são colacionados alguns dispositivos do referido diploma legal:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

[...]

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; [...]

¹ Art. 5º [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; [...]

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

7. Por outro lado, a LAI, ao disciplinar o acesso à informação, não ignorou as hipóteses legais de sigilo, consagrando-as em seus arts. 6º, inciso III, 7º, § 1º, e 22, *in verbis*³:

Art. 6º [...] III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

[...]

Art. 7º [...] § 1º O acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

[...]

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

8. Uma dessas hipóteses legais de sigilo, resguardadas pela LAI, encontra-se disciplinada no art. 13, § 1º, da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, que prescreve a confidencialidade da proposta de TC, nos seguintes termos:

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.

[...].

9. Conforme esclarecido na Nota Jurídica 3933/2018-BCB/PGBC, de 18 de dezembro de 2018⁴, 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. Ainda segundo a referida manifestação jurídica, e corroborando os apontamentos do Degef, de forma distinta ao que ocorre com o Acordo Administrativo em Processo de Supervisão (APS)⁵, a norma assegura a confidencialidade da proposta de TC independentemente de o instrumento ser celebrado ou não com esta Autarquia. Dessa forma, tem razão a área técnica, que, em seu arrazoado, sustenta:

3 No âmbito infralegal, o art. 6º, inciso I, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, estabelece que o acesso à informação disciplinado naquele decreto não se aplica “às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça”.

4 De autoria da Procuradora Fernanda Quintas Vasconcelos, com despacho da Procuradora-Chefe Eliane Coelho Mendonça.

5 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”.

[...] o legislador, quando quis que o sigilo dos instrumentos de supervisão constituídos pela Lei nº 13.506/2017 fosse levantado, ele o fez expressamente. Ao tratar de TC, contudo, aduziu simplesmente que a proposta será sigilosa, sem estabelecer um marco temporal para que ela fosse divulgada a terceiros, do que se pode depreender que ela deverá ser mantida em sigilo mesmo após a celebração do instrumento negocial.

10. Além da questão relacionada ao incentivo à utilização do instituto jurídico, pontuada na Nota Jurídica 3933/2018-BCB/PGBC, o sigilo da proposta de TC também guarda pertinência com o interesse público, uma vez que, consoante elucidado no Parecer Conjunto 524/2017-Diorf/PGBC, de 3 de agosto de 2017⁶, a integridade e a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional (SFN), em razão da natureza diferenciada de suas operações, são alicerçadas na confiança e credibilidade que os investidores depositam em suas instituições. Nesse sentido, considerando que o TC não implica confissão quanto à matéria de fato nem reconhecimento da ilicitude da conduta (art. 14, parágrafo único⁷, da Lei nº 13.506, de 2017), a divulgação das tratativas no âmbito desta Autarquia poderia levar os agentes de mercado a conclusões equivocadas, com eventuais repercussões negativas tanto à própria instituição quanto ao sistema como um todo, a depender do caso⁸.

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.

12. Por outro lado, o mesmo art. 13 da Lei nº 13.506, de 2017, ao tempo em que determina a confidencialidade da proposta de TC, impõe apenas a publicação do instrumento celebrado no sítio eletrônico do BCB, de forma clara e suficiente para a compreensão de suas cláusulas. Apesar de não haver exigência legal de divulgação de seu inteiro teor, esta Autarquia, como medida de transparência e para atender a compromissos assumidos no trâmite do projeto da aludida lei, no âmbito do Congresso Nacional⁹, publica em seu sítio eletrônico a íntegra dos TC formalizados¹⁰.

13. De fato, a publicação do TC é medida bastante salutar, pois é do interesse desta Autarquia que os usuários do SFN conheçam as obrigações assumidas pelas instituições, inclusive para alinhar suas expectativas e permitir a colaboração para que os acordos sejam efetivamente cobrados e cumpridos¹¹. Ademais, é possível que parcela dos usuários do SFN seja beneficiária de compromissos assumidos pelas instituições, em caso de pactuação, por exemplo, de obrigação de restituir valores cobrados de seus clientes. É importante ressaltar, ainda, que, apesar de ser um instrumento negocial,

6 Subscrito pelo Diretor Sidnei Corrêa Marques e pelo Procurador-Geral Cristiano Cozer.

7 Art. 14. [...] Parágrafo único. O termo de compromisso não importará em confissão quanto à matéria de fato, nem em reconhecimento da ilicitude da conduta analisada.

8 Na ocasião da edição do Parecer Conjunto 524/2017-Diorf-PGBC, a manifestação examinou dispositivo contido na Medida Provisória nº 784, de 7 de junho de 2017, que previa a possibilidade de o TC não ser publicado, nos casos em que a autoridade competente entender, mediante despacho fundamentado, que sua publicidade pode colocar em risco a estabilidade e a solidez do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Pagamentos Brasileiro ou de instituição supervisionada (art. 14, parágrafo único).

9 Conforme pontuado no Parecer Jurídico 593/2018-BCB/PGBC, de 10 de setembro de 2018, de minha autoria, com despachos da Procuradora-Chefe Eliane Coelho Mendonça e da Subprocuradora-Geral Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira.

10 Conforme se pode conferir em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidade/financeira/termos_processosfn]. Acesso em 3 de julho de 2020.

11 Consoante afirmado no Parecer Conjunto 524/2017-Diorf/PGBC.

o TC não perde a sua condição de ato administrativo (em sentido amplo¹²) que limita ou afeta direitos ou interesses de sujeitos regulados, impondo-se ao BCB, portanto, o dever de motivá-lo, com a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos que levaram à sua edição, nos termos do art. 50, inciso I¹³, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

14. Assim, como forma de compatibilizar as normas até agora mencionadas, sopesando a transparência da atuação da Administração Pública com a proteção do administrado que busca nesta Autarquia a solução consensual de controvérsia, entende-se que, quando a legislação assegura o sigilo da proposta de TC, está-se garantindo a confidencialidade de toda a negociação levada a efeito no âmbito do BCB. **Há, portanto, sigilo imposto por lei aos documentos que instruem a proposta de TC e consubstanciam a interlocução entre o BCB e o administrado.** Por outro lado, desde que suprimidas as informações porventura protegidas por outras hipóteses de segredo legal, deve-se fornecer ao cidadão, no âmbito do procedimento da LAI, além do inteiro teor do TC (que já é publicado), também a decisão administrativa e eventual manifestação jurídica que veiculam os fundamentos de fato e de direito para a celebração do acordo.

15. Passando à análise do conteúdo dos documentos cujo acesso é admitido, não se olvida que, em tais instrumentos – quais sejam decisão administrativa e manifestação jurídica utilizada como fundamento para decidir – podem existir informações protegidas por sigilo (bancário, fiscal, empresarial etc.), pelo direito à intimidade *lato sensu* (art. 5º, inciso X¹⁴, da Constituição da República, e art. 31¹⁵ da LAI) ou cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos (art. 5º, § 2º¹⁶, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012), ou ainda informações sujeitas a outras hipóteses legais de restrição de acesso, as quais não podem ser divulgadas ao cidadão. Nessa situação, deve a área técnica franquear ao demandante acesso à parte não sigilosa da informação, mediante ocultação da parte sob sigilo, consoante procedimento previsto no art. 7º, § 2º, da LAI, *in verbis*:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...]

§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

12 De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, ato administrativo em sentido amplo constitui-se na “declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, pg. 356), abrangendo, além dos atos administrativos em sentido estrito, os atos normativos da Administração Pública (que são gerais e abstratos) e os atos convencionais (a exemplo do TC).

13 Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; [...].

14 Art. 5º [...] X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; [...].

15 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.

16 Art. 5º [...] § 2º Não se sujeitam ao disposto neste Decreto as informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado obtidas pelo Banco Central do Brasil, pelas agências reguladoras ou por outros órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos.

16. Apesar de o referido dispositivo legal estabelecer que a informação parcialmente sigilosa pode ser fornecida ao cidadão de três maneiras distintas (certidão, extrato ou cópia com tarjas), recomenda-se que a área técnica, sempre que possível, opte por conceder acesso à documentação mediante a ocultação da parte sob sigilo, uma vez que essa é a única forma que garante a primariedade¹⁷ da informação. Essa, pois, é a orientação da Controladoria-Geral da União (CGU), extraída do estudo denominado “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal”¹⁸, que esclarece o seguinte quanto ao art. 7º, § 2º, da LAI:

Dentre as três opções apresentadas pelo legislador (certidão, extrato ou cópia com tarja), a CGU tem privilegiado a ocultação de trechos sigilosos, de modo que a primariedade da informação seja garantida. Por meio da tarja, não há intermediários entre a informação e o cidadão, que pode vê-la com os próprios olhos. Esse tipo de prática diminui a desconfiança do cidadão perante a administração e está intimamente relacionado à primariedade – conceito chave para a compreensão deste tópico (conforme definido na LAI, art. 4º):

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

X - primariedade - qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações; [...].

17. Passa-se, agora, ao exame mais detalhado de algumas considerações apresentadas pelo Degef no documento Informações e Despacho 17268/2020-BCB/Degef, que sustentariam o indeferimento total de pedidos de informações relacionados a processos relativos a TC e que, a meu ver, devem ser rechaçadas.

18. Em duas passagens (parágrafos 22¹⁹ e 36²⁰), a área técnica defende o tratamento sigiloso das informações colhidas pela Área de Supervisão do BCB, com base no seguinte excerto extraído da Nota Jurídica 146/2019-BCB/PGBC, de 23 de janeiro de 2019²¹:

16. São essencialmente sigilosas as informações que esta autarquia levanta a respeito da higidez econômico-financeira de instituições supervisionadas (ou mesmo com o objetivo de apurar a possível prática de irregularidades por estas), não podendo ser dadas a conhecer ao público em geral, sob pena de causar grave prejuízo à própria instituição – que pode eventualmente não padecer dos vícios de que se suspeita – e ao sistema financeiro nacional.

19. Para alcançar a referida conclusão, o autor daquela manifestação jurídica baseou-se numa interpretação ampla da expressão “informações” que consta do art. 2º, caput²², da Lei Complementar

17 O art. 7º, inciso II, da LAI, dispõe que o acesso à informação de que trata a Lei compreende o direito de obter “informação *primária, íntegra, autêntica e atualizada*”. (G. n.).

18 Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29957/12/aplicacao_lai_3a_ed.pdf]. Acesso em 2 de julho de 2020.

19 22. Nesse diapasão, já se concluiu que “são essencialmente sigilosas as informações que esta autarquia levanta a respeito da higidez econômico-financeira de instituições supervisionadas (ou mesmo com o objetivo de apurar a possível prática de irregularidades por estas), não podendo ser dadas a conhecer ao público em geral, sob pena de causar grave prejuízo à própria instituição – que pode eventualmente não padecer dos vícios de que se suspeita – e ao Sistema Financeiro Nacional”.

20 36. Oportuno reforçar o posicionamento de que “são essencialmente sigilosas as informações que esta autarquia levanta a respeito da higidez econômico-financeira de instituições supervisionadas (ou mesmo com o objetivo de apurar a possível prática de irregularidades por estas), não podendo ser dadas a conhecer ao público em geral, sob pena de causar grave prejuízo à própria instituição – que pode eventualmente não padecer dos vícios de que se suspeita – e ao sistema financeiro nacional”.

21 De autoria do Procurador Luis Eduardo Galvão Machado Cardoso, com despachos da Procuradora-Chefe Chiarely Moura de Oliveira, do Subprocurador-Geral Leonardo de Oliveira Gonçalves e do Procurador-Geral Adjunto Marcel Mascarenhas dos Santos.

22 Art. 2º O dever de sigilo é extensivo ao Banco Central do Brasil, em relação às operações que realizar e às informações que obtiver no exercício de suas atribuições.

nº 105, de 10 de janeiro de 2001, de forma a abranger todas as atividades do BCB que “possam, de alguma forma, ser qualificadas como operações desta autarquia ou como informações obtidas em razão de suas atribuições”, incluindo “aquelas atividades desta autarquia realizadas em momento imediatamente anterior à coleta de informações e especificamente direcionadas à consecução de tais informações”.

20. Não obstante, esse ponto foi objeto de ressalva expressa no despacho do Procurador-Geral Adjunto, uma vez que a interpretação atual da PGBC acerca do referido dispositivo legal restringe o sigilo bancário às informações obtidas pelo BCB relativas a operações ativas e passivas de instituições supervisionadas e aos serviços por elas prestados, quando permitam identificação dos titulares dos dados. Por pertinente, reproduz-se trecho do Parecer PGBC-128/2012, de 3 de maio de 2012²³, que traz sumário da tese vigente neste órgão jurídico:

3. Quanto à primeira parte da pergunta, cumpre consignar que esta Procuradoria-Geral outrora já se posicionou no sentido de que o dever de sigilo estampado no art. 2º²⁴ da Lei Complementar nº 105, de 2011, abrangeria quaisquer informações obtidas por esta Autarquia no exercício de suas atribuições²⁵. No entanto, **vigora atualmente o entendimento de que a expressão “informações que obtiver no exercício de suas atribuições”, contida no referido dispositivo legal, não abrange qualquer tipo de informação, mas apenas aquelas relativas à “operações ativas, passivas e serviços prestados pelas instituições financeiras”, conforme prescrito no art. 1º²⁶ da aludida lei complementar.** É o que consignou, a propósito, o Sr. Subprocurador-Geral Ailton Cesar dos Santos, em despacho, a seguir reproduzido, lançado no Parecer Dejur-459, de 2003²⁷:

Divirjo, com a devida vênia, da interpretação dada ao art. 2º da Lei Complementar nº 105, de 2001, pelo PARECER/2003/00442/DEJUR/PRCON e seguida nesta manifestação pelo Dr. Nelson Aguiar Júnior.

De fato, penso que a interpretação da lei há de se dar em seu conjunto, o que se denomina exegese sistêmica, além de outros métodos, todos devendo preferir à interpretação literal e isolada de dispositivo legal.

No caso presente, a expressão ‘informações que obtiver no exercício de suas atribuições’, constante do dispositivo em evidência, só pode se referir às informações tratadas na própria lei como estando sujeitas ao sigilo bancário, ou seja, aquelas relativas a operações ativas e passivas e serviços prestados pelas instituições financeiras, objeto do disposto no art. 1º da lei complementar.

As demais informações que o Banco Central obtiver no exercício de suas atribuições [...] obviamente não se tornam sigilosas porque delas toma conhecimento a autoridade monetária.

Ou seja, a informação está protegida pelo sigilo bancário na sua gênese, quando (i) tratar-se de operação ativa e passiva e serviço prestado por instituição financeira (art. 1º), ou (ii) quando disser respeito às operações próprias do Banco Central (art. 2º, ambos da Lei complementar nº 105, de 2001). O fato de o Banco Central tomar conhecimento de informações outras, não

23 De autoria de Igor Arruda Aragão e Leonardo de Oliveira Gonçalves, com despachos de Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira, Arício José Menezes Fortes e Isaac Sidney Menezes Ferreira.

24 Art. 2º O dever de sigilo é extensível ao Banco Central do Brasil, em relação às operações que realizar e às informações que obtiver no exercício de suas atribuições.

25 Conforme Parecer Dejur-442, de 2003, de autoria do procurador José Henrique Reis Rodrigues, com despacho da procuradora-chefe Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira e aprovado pelo subprocurador-geral João Correia de Magalhães.

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

27 De autoria do procurador-chefe Nelson Alves de Aguiar Júnior, com despacho do subprocurador-geral Ailton Cesar dos Santos e aprovado pelo procurador-geral Francisco José de Siqueira.

originariamente sigilosas, não as faz tornarem-se sujeitas ao comando imperativo do sigilo bancário, conforme definido na lei. Como consequência, as informações sigilosas de que o Banco Central toma conhecimento no exercício de sua competência, também somente poderão ser desvendadas se a lei assim o autorizar. (G.n.)

4. Saliente-se ainda que as hipóteses em que o dever de sigilo desta Autarquia é excepcionado estão previstas expressamente na referida Lei Complementar e que entre elas não se encontra a divulgação de informações “não identificadas” ou “não identificáveis”. Recorde-se, entretanto, que se encontra pacificado, no seio desta Procuradoria-Geral, o entendimento de que a revelação de informações consolidadas, isto é, que não discriminam, de forma individualizada, operações ativas, passivas e serviços prestados por instituições financeiras, não constitui violação ao dever de sigilo imposto pela Lei Complementar nº 105, de 2001²⁸. Ressalve-se, contudo, que, se for verificado que o cruzamento de informações consolidadas com outros dados pode, de algum modo, comprometer a atuação deste Banco Central ou de alguma instituição financeira, o acesso a essas informações consolidadas deve ser negado por esta Autarquia. [...] (Destaques ausentes no original.)

21. Destarte, a proteção ao sigilo bancário somente incide sobre dados individualizados acerca de operações ativas ou passivas ou serviços prestados por instituições integrantes do sistema financeiro, que porventura existam na documentação constante dos processos relacionados a TC, não podendo o art. 2º da Lei Complementar nº 105, de 2001, servir de suporte para a proteção de toda e qualquer informação produzida ou colhida pela Área de Supervisão.

22. A restrição de acesso a esse tipo de informação, quando não sujeita a outra hipótese legal de sigilo e porventura acarrete risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; ou comprometa atividades de fiscalização ou investigação em andamento, em regra, demanda classificação mediante assinatura de termo de classificação de informação (TCI), por enquadramento em uma das situações previstas no art. 23, incisos IV e VIII²⁹, da Lei nº 12.527, de 2011, hipótese essas que, salvo avaliação distinta da autoridade legalmente competente, não nos parece aplicáveis às decisões administrativas e pronunciamentos jurídicos que sustentam a assinatura de TC.

23. Outra questão ventilada pelo Degef é a eventual existência de informações capazes de ensejar vantagem competitiva aos demais integrantes do SFN na documentação constante de processos que examinam TC, a atrair a incidência do disposto no art. 5º, § 2º, do Decreto nº 7.724, de 2012. Nesse ponto, cabe repetir que os documentos que instruem a proposta e a negociação do TC propriamente dita são protegidos por sigilo, nos termos do art. 13, §1º, da Lei nº 13.506, de 2017. Desse modo, a existência de eventual vantagem competitiva em caso de revelação das informações deve ser examinada considerando os documentos que podem ser divulgados: decisão administrativa e eventual manifestação jurídica antecedente.

28 Cite-se, nesse sentido, as Notas-Jurídicas PGBC-355, de 2012, PGBC-1825, de 2008, PGBC-234, de 2008 e PGBC-1419, de 2007, as Cotas Dejur-1101, de 2001, Dejur-4077, de 2000, e Dejur-1552, de 2000, e os Pareceres Dejur-236, de 1996 e PGBC-317, de 2007.

29 Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

[...]

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

[...]

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

24. Conforme afirmado na Nota Jurídica 4926/2015-BCB/PGBC, de 3 de dezembro de 2015³⁰, as informações cuja divulgação possa representar vantagem competitiva aos demais agentes econômicos decorrem do sigilo empresarial ou comercial, “*que visa preservar informações sensíveis acerca do funcionamento, organização e estratégias da empresa, [e] fundamenta-se, do ponto de vista jurídico, na proteção à livre concorrência, um dos princípios da ordem econômica, conforme o art. 170, IV³¹, da CF. No âmbito infraconstitucional, encontra-se proteção ao segredo de comércio no art. 206³² da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996*”.

25. Caso a área técnica vislumbre a existência de informações protegidas por essa espécie de sigilo (ou mesmo qualquer outra), nas decisões administrativas ou pronunciamentos jurídicos que sustentem o TC celebrado, não se deve indeferir, quanto a esses documentos, o pedido formulado segundo o procedimento da LAI, mas permitir o acesso à parte não sigilosa da informação, nos termos do art. 7º, § 2º, do referido diploma legal, consoante já explanado. Não vejo, aqui, a possibilidade de aplicação do entendimento firmado na Nota Jurídica 1974/2020-BCB/PGBC, de 15 de junho de 2020³³, no sentido da inviabilidade de encaminhamento de informações caso não seja possível segregar aquelas protegidas por sigilo, sem que o sentido dos atos perca precisão nesse processo. Caso, **em determinada situação excepcional**, a área técnica de depare com essa impossibilidade de separação das informações sigilosas daquelas passíveis de divulgação, a hipótese seria de fornecimento de certidão ou extrato da documentação, consoante também permitido pelo art. 7º, § 2º, da LAI, e não de indeferimento total do pleito.

26. Outrossim, diferentemente do que alega o Degef, entende-se que o art. 7º, § 3º³⁴, da LAI, e o art. 205, do Decreto nº 7.724, de 2012, não sustentam o indeferimento de pleitos de acesso à informação como os da espécie, sob o argumento de que “*a mera celebração do TC não põe fim ao processo de supervisão envolvendo a controvérsia*”. Em sentido diametralmente oposto, tomando por base somente a LAI, a interpretação jurídica mais adequada dos referidos dispositivos seria no sentido de se revelar todos os documentos e informações constantes em processos relativos à negociação de TC (suprimidas eventuais informações sigilosas), após a formalização do instrumento. Todavia, isso somente não ocorre em razão do sigilo específico de que trata o art. 13, § 1º, da Lei nº 13.506, de 2017, que, como dito, assegura a confidencialidade de todo o processo negocial, com exceção da decisão administrativa e de eventual manifestação jurídica que sirvam de fundamento de fato e de direito para a assinatura do TC, documento cuja publicidade é imposta pela própria Lei nº 13.506, de 2017.

27. Importante ressaltar que, conforme delineado pela Lei nº 13.506, de 2017, e, mais precisamente, pela Circular nº 3.857, de 14 de novembro de 2017³⁶, existe um procedimento específico para a apreciação

30 Datada de 3 de dezembro de 2015, de autoria do Procurador José de Lima Couto Neto, com despacho do Procurador-Chefe Igor Arruda Aragão.

31 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
[...]

IV - livre concorrência; [...].

32 Art. 206. Na hipótese de serem reveladas, em juízo, para a defesa dos interesses de qualquer das partes, informações que se caracterizem como confidenciais, sejam segredo de indústria ou de comércio, deverá o juiz determinar que o processo prossiga em segredo de justiça, vedado o uso de tais informações também à outra parte para outras finalidades.

33 De autoria do Procurador Alexandre Miranda Cardoso, com despacho do Subprocurador-Chefe Márcio Rafael da Silva Laeber.

34 Art. 7º [...] § 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

35 Art. 20. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão.

36 Dispõe sobre o rito do processo administrativo sancionador, a aplicação de penalidades, o termo de compromisso, as medidas acautelatórias, a multa cominatória e o acordo administrativo em processo de supervisão previstos na Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017.

de TC, que se inicia com a apresentação da proposta pelo interessado e finaliza com a celebração do instrumento, procedimento esse que, inclusive, deve tramitar em autos apartados a eventual processo administrativo sancionador a que se refira (art. 61, § 2º³⁷, da Circular nº 3.857, de 2017). Considerando que a legislação expressamente impõe o dever de dar publicidade ao TC formalizado, eventuais desdobramentos do processo de Supervisão (como a fiscalização do cumprimento do acordo ou relacionados ao processo administrativo sancionador) não são suficientes para afastar a obrigação de divulgação dos fundamentos de fato e de direito que sustentam o referido ato administrativo.

28. Como último ponto a ser enfrentado, entendo que o pedido de acesso à documentação passível de ser desvendada em processo que examina TC, já subscrito e divulgado por esta Autarquia, não pode ser considerado desarrazoado, de forma a atrair a incidência do art. 13, inciso II³⁸, do Decreto nº 7.724, de 2012, uma vez que a situação não se assemelha àquela examinada pela CGU no âmbito do NUP nº 18600002407/2013-09³⁹. Com efeito, veja o que esclarece o material “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal” sobre o pedido desarrazoado:

É aquele que não encontra amparo para a concessão de acesso solicitado nos objetivos da LAI e tampouco nos seus dispositivos legais, nem nas garantias fundamentais previstas na Constituição. É um pedido que se caracteriza pela desconformidade com os interesses públicos do Estado em prol da sociedade, como a segurança pública, a celeridade e a economicidade da administração pública.

[...]

A título de exemplo, considera-se desarrazoado, a princípio, o seguinte pedido de acesso hipotético: “Gostaria de obter cópia da planta da penitenciária Y”.

29. Como indicado pelo Procurador-Geral Adjunto em seu despacho de aprovação do Parecer Jurídico 618/2019-BCB/PGBC, de 28 de agosto de 2019⁴⁰, “o que importa, para aplicação desse preceito [art. 13, inciso II, do Decreto nº 7.724, de 2012] é a ponderação entre a transparência desejada e outros valores previstos na Constituição, como o da segurança da sociedade ou do Estado, cabendo ao gestor público avaliar se é razoável priorizar a publicidade em detrimento de outro interesse público tutelado pelo Estado”. E complementa, citando lição doutrinária:

Sempre que a transparência impuser à Administração Pública um custo mais elevado e sujeitar a risco desproporcional ou desarrazoado, impõe-se a recusa ao pedido de informação. Nesse sentido, confira-se a doutrina especializada:

A razão pública é a orientação político-jurídica atribuída constitucionalmente ao Estado que determina a legitimidade para as suas ações. Dessa forma, o Estado deve pautar a sua conduta, por exemplo, na economicidade, na efetividade, na celeridade, no bem-comum e nos bons costumes.

37 Art. 61. A qualquer momento antes da prolação da decisão de primeira instância, é cabível a apresentação de proposta de termo de compromisso em relação às infrações às normas legais e regulamentares de regência do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Consórcios, do Sistema de Pagamentos Brasileiro e a outras normas legais cujo cumprimento seja fiscalizado pelo Banco Central do Brasil.

[...]

§ 2º A proposta de termo de compromisso tramitará em autos apartados.

38 Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

[...]

II - desproporcionais ou desarrazoados; ou [...].

39 Disponível em [http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/18600002407201309_CGU.pdf]. Acesso em 3 de julho de 2020.

40 De autoria do Procurador Luiz Eduardo Galvão Machado Cardoso, com despachos do Subprocurador-Geral Leonardo de Oliveira Gonçalves, do Procurador-Geral Adjunto Marcel Mascarenhas dos Santos e do Procurador-Geral Cristiano Cozer.

Dessa forma, as ações do Estado devem ser ordenadas em termos de prioridades e atender aos pedidos de acesso à informação é apenas um dos diversos deveres constitucionalmente previstos. Por isso, um pedido de informações feito ao Estado precisa estar em conformidade com a razão pública⁴¹, pois, do contrário, o Estado estará proibido de atendê-la, conforme prescrito no inciso II do seu art. 13 do Decreto 7.724/12.

A proibição de atendimento a pedidos em desconformidade com a razão de Estado existe não por força de um ato infralegal, mas por ditames constitucionais ou pelo menos legais. Logo, não é o Decreto n. 7.724/12 que define o que é razoável ou não, mas a lei ou a própria Constituição.⁴²

30. Em casos de pedidos de informação como os da espécie, por se tratar de requerimento de documentos que servem de motivação de ato administrativo devidamente publicado pela Administração Pública, o interesse público reside na divulgação da informação solicitada, nos limites propostos neste parecer, e não na manutenção dos dados sob sigilo.

31. Vale dizer que a publicidade da decisão administrativa que fundamentar a celebração de TC está em linha com a orientação contida no Parecer Jurídico 713/2019-BCB/PGBC, de 4 de outubro de 2019⁴³, que, destacando as normas que preconizam a publicidade dos atos da Administração Pública, concluiu que não há impedimento jurídico à publicação do inteiro teor das decisões de primeira instância proferidas pelo BCB em sede de processos administrativos sancionadores, bem como daquela extraída do Parecer Jurídico 864/2019-BCB/PGBC, de 4 de dezembro de 2019⁴⁴, que defendeu a viabilidade jurídica de publicação das decisões desta Autarquia que analisam atos de concentração envolvendo instituições financeiras.

CONCLUSÃO

32. Diante do exposto, conclui-se que, como forma de compatibilizar as normas previstas na LAI com o art. 13 da Lei nº 13.506, de 2017, sopesando a transparência da atuação da Administração Pública com a proteção do administrado que busca nesta Autarquia a solução consensual de controvérsia, entende-se que, quando a legislação assegura o sigilo da proposta de TC, está-se garantindo a confidencialidade de toda a negociação, bem como dos documentos correlatos, levada a efeito no âmbito do BCB. Por outro lado, **desde que suprimidas as informações porventura protegidas por outras hipóteses de sigilo legal**, deve-se fornecer ao cidadão, no âmbito do procedimento da LAI, além do inteiro teor do TC (que já é publicado), também a decisão administrativa e eventual manifestação jurídica que veiculam os fundamentos de fato e de direito para a celebração do referido instrumento.

33. Por fim, considerando que a presente consulta foi formulada em tese, eventuais dúvidas sobre a aplicação do entendimento jurídico ora firmado em casos concretos devem ser objeto de nova apreciação da PGBC.

⁴¹ O pedido será razoável e consequentemente atendido “quando acreditamos sinceramente que as razões que ofereceríamos para as nossas ações políticas (...) são suficientes, e pensamos razoavelmente que outros cidadãos também poderiam aceitar razoavelmente essas razões” (RAWLS, 2004, p. 181). Evidencia-se que a ideia de pedido razoável tem como fulcro construções sociais e não uma opinião particular. [Nota do original.]

⁴² CUNHA FILHO, Marcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. Lei de acesso à informação: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, pp. 344-345. [Nota do original.]

⁴³ De autoria da Procuradora Fernanda Quintas Vasconcelos, com despacho do Subprocurador-Chefe Márcio Rafael da Silva Laeber.

⁴⁴ De autoria da Procuradora Amanda Marcos Favre, com despacho da Procuradora-Chefe Eliane Coelho Mendonça.

34. Registra-se a possibilidade de acesso público ou ostensivo da presente manifestação, nos termos do art. 2º, inciso I, da Portaria nº 100.620, de 13 de dezembro de 2018.

À consideração de Vossa Senhoria.

ANDRÉ UBALDO ROLDÃO
Procurador do Banco Central
Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)
OAB/MG 128.386

De acordo.

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

ELIANE COELHO MENDONÇA
Procuradora-Chefe do Banco Central
Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)
OAB/MG 78.456

De acordo.

Ao 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

(Segue despacho).

Aprovo o judicioso pronunciamento legal, que, mediante aplicação dos métodos sistemático e teleológico de hermenêutica jurídica, bem conclui pela incidência de sigilo sobre a proposta de termo de compromisso, mesmo depois de firmado o instrumento, em decorrência do § 1º do art. 13 da Lei nº 13.506, de 2017.

2. Endosso a avaliação de que o sigilo legal aplica-se não apenas ao requerimento de celebração de termo de compromisso, devendo-se compreender a expressão “proposta” de modo mais amplo, a abranger também a negociação entre a entidade supervisionada e o Banco Central e os documentos correspondentes, que instruem o processo e definem o mérito do instrumento a ser celebrado, por meio de interações sucessivas e concessões recíprocas.

3. Também acompanhando o parecerista, ressalto que o sigilo previsto no § 1º do art. 13 da Lei nº 13.506, de 2017, não alcança o termo de compromisso propriamente dito, já publicado pela Autarquia, nem a decisão administrativa que autorizou a celebração da avença e eventual parecer jurídico que sirva de fundamento para decidir sobre a proposta ou assinar o instrumento.

4. Como bem assentado na manifestação, a decisão administrativa representa ato formal, constitutivo de direitos e obrigações, que traz os fundamentos fáticos e jurídicos acerca do preenchimento dos requisitos legais para celebração do termo de compromisso e indica ainda as razões de conveniência e de ordem geral levadas em conta para adoção de solução consensual como alternativa à instauração ou ao prosseguimento de processo administrativo sancionador.

5. Como ato que constitui uma escolha do Banco Central dentre as possibilidades de sua atuação, a decisão administrativa está sujeita a controle – institucional, pelas instâncias públicas competentes, a exemplo do Tribunal de Contas da União (TCU) e da CGU, e também social, em linha com os princípios constitucionais de legalidade, moralidade e publicidade previstos no art. 37 da Constituição.

6. É direito, pois, da sociedade como um todo, conhecer os motivos pelos quais o Banco Central decidiu firmar termo de compromisso com entidade supervisionada, inclusive para perscrutar se a fundamentação exigida pelo art. 50, inciso I, da Lei nº 9.784, de 1999, está presente e se mostra adequada e suficiente.

7. Vale mencionar que recentemente a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, alterou o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro ou simplesmente LINDB), para incrementar exigências de análise e fundamentação às decisões administrativas. A matéria foi ainda regulada, no âmbito federal, pelo Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que traz a seguinte orientação aplicável, em princípio, a todos os processos administrativos:

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

8. Assim, seja porque a decisão que aprova a celebração de termo de compromisso não se enquadra no conceito de “proposta” de que trata o § 1º do art. 13 da Lei nº 13.506, de 2017, seja porque os atos administrativos decisórios, de modo geral, estão sujeitos aos ditames constitucionais de transparência e controle, seja, por fim, porque há notório interesse público em sindicarem as razões de decidir que levaram o Banco Central a optar por solução alternativa à instauração ou continuidade de processo sancionador, tenho por acertada a conclusão de que não há sigilo que, *prima facie*, impeça o acesso a toda e qualquer decisão que tiver dado origem a termo de compromisso. Essa conclusão, por corolário, estende-se a eventual manifestação jurídica desta Procuradoria-Geral que tenha servido de fundamento para a decisão, pois será considerada parte integrante dela.

9. Dito isso, eventual negativa de acesso à decisão prévia ao termo de compromisso dependerá da existência de classificação da informação em grau de sigilo ou da incidência de outra hipótese legal de restrição de acesso, a exemplo de sigilo bancário, fiscal ou empresarial, incluindo a proteção à concorrência prevista no art. 5º, § 2º, do Decreto nº 7.724, de 2012, e da proteção às informações pessoais de que trata o 31 da LAI. A restrição, no caso, estará limitada à parte dos documentos que contenham as informações protegidas, as quais poderão ser objeto de tarjas, em linha com o § 2º do art. 7º da LAI. Não sendo viável ocultar os trechos sensíveis com preservação do sentido do documento, excepcionalmente a entrega da informação solicitada poderá se dar por meio de extrato ou certidão.

Ao Degef.

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