

Parecer 1.267/2025-BCB/PGBC

Parecer que examina consulta jurídica sobre a aplicabilidade do art. 5º, V, da Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), a atos praticados por entidades supervisionadas pelo BC, especialmente após a edição da Lei 13.506, de 13 de novembro de 2017, que institui o regime sancionador do BC.

Alexandre de Miranda Cardoso

Procurador do Banco Central

Eliane Coelho Mendonça

Procuradora-Chefe do Banco Central

Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira

Subprocuradora-Geral do Banco Central

Parecer Jurídico 1.267/2025-BCB/PGBC
PE 294340

Brasília, 28 de outubro de 2025.

Ementa: Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP). Consulta encaminhada pela Corregedoria-Geral do Banco Central do Brasil (Coger). Relato, endereçado pela Controladoria-Geral da União (CGU), de investigações para apurar responsabilidade de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Fraudes perpetradas com emprego de instituições supervisionadas pelo BCB. Aparente conflito de normas entre a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e a Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, no que tratam da oposição de embaraços à fiscalização das autoridades públicas. Apesar da similaridade típica, os âmbitos de aplicação das disposições são distintos. A Lei nº 13.506, de 2017, regula a atividade sancionatória específica do BCB, no exercício da sua típica atividade supervisora do Sistema Financeiro Nacional. O conflito normativo é nada mais que aparente. Possibilidade de concorrência do processo administrativo sancionador instaurado pelo BCB e do processo administrativo de responsabilização (PAR) aberto com base na Lei nº 12.846, de 2013. Pronunciamento de acesso público (art. 2º, I, da Portaria nº 100.620, de 2018, do Procurador-Geral do Banco Central).

Senhora Procuradora-Chefe,

ASSUNTO

Cuida-se de consulta formulada pela Corregedoria-Geral do Banco Central do Brasil (Coger) sobre a aplicabilidade do art. 5º, V, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013¹, (Lei Anticorrupção) a atos praticados por entidades supervisionadas pelo Banco Central do Brasil (BCB), especialmente após a edição da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017², que institui o regime sancionador do BCB.

2. A Controladoria-Geral da União (CGU) informou à Coger sobre investigações em curso envolvendo entidades associativas supostamente ligadas a fraudes contra beneficiários do INSS, incluindo irregularidades em descontos associativos e operações de crédito consignado sem autorização.

3. Dado que, aparentemente, as entidades se valiam de instituições supervisionadas pelo BCB para perpetrar as fraudes, surgem dúvidas quanto à competência legal para investigar e punir tais atos, especialmente quando há obstrução das atividades de fiscalização ou investigação. Duas legislações são centrais na discussão: de um lado está a Lei nº 12.846, de 2013 (Lei Anticorrupção), que prevê como ato lesivo dificultar ou interferir em atividades de investigação ou fiscalização de órgãos públicos, inclusive reguladores do sistema financeiro³; do outro, a Lei nº 13.506, de 2017, ao

¹ Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

² Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários.

³ Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

[...]

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

definir infrações administrativas no âmbito da atuação do BCB, sendo que, dentre elas, seu art. 3º, III, inclui a oposição de embaraço à fiscalização^{4,5}.

4. Em suma, a dúvida está em saber se o inciso V do art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, é aplicável ao âmbito sancionatório do BCB, mesmo após a vigência da Lei nº 13.506, de 2017, ou, ao contrário, se há distinção entre as condutas previstas em ambas as leis, especialmente no que diz respeito a “fiscalização” e “investigação”. Ao fim e ao cabo, indaga-se quais seriam os limites e as competências dos órgãos envolvidos (CGU e BCB) para atuar nesses casos.

5. Examino tais questões a seguir.

APRECIÇÃO

6. De saída, vale enfatizar que a apuração dos fatos narrados na consulta pela esfera do BCB estará restrita às suas atribuições funcionais de fiscalização do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e ao perímetro de entidades por ele supervisionadas, que, na definição do art. 2º da Lei nº 13.506, de 2017, são as instituições financeiras, as demais instituições supervisionadas e os integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). Em suma, a atuação será endereçada pela higidez do SFN.

7. A seu turno, mais amplamente, a “[...] Lei 12.846/2013 procura proteger a noção de república e o patrimônio público. Define os atos lesivos à Administração Pública, nacional e estrangeira, as sanções correspondentes à responsabilidade administrativa e civil, bem como técnicas processuais e instrumentos para inibir e repreender os atos de corrupção praticados por pessoas jurídicas infratoras. [...] De forma imediata, os bens econômicos atingidos pela corrupção pertencem ao Estado”⁶. O bem jurídico ali protegido é o erário.

8. As previsões normativas em questão pertencem a regulações afins, mas distintas entre si. Seus âmbitos de aplicação são, por isso, diferentes⁷.

9. Logo, em razão da diferença dos interesses tutelados pelos diversos sistemas de controle, não é caso de revogação do art. 5º, V, da Lei nº 12.846, de 2013, que visa a responsabilização civil e administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à administração pública, pela edição da Lei nº 13.506, de 2017, que, por sua vez, disciplina estritamente as infrações cometidas no âmbito da regulação aplicável às instituições supervisionadas pelo BCB.

4 Art. 3º Constitui infração punível com base neste Capítulo:

[...]

III - opor embaraço à fiscalização do Banco Central do Brasil;

[...]

§ 1º Constitui embaraço à fiscalização, para os fins deste Capítulo, negar ou dificultar o acesso a sistemas de dados e de informação e não exibir ou não fornecer documentos, papéis e livros de escrituração, inclusive em meio eletrônico, nos prazos, nas formas e nas condições estabelecidos pelo Banco Central do Brasil, no exercício da atividade de fiscalização que lhe é atribuída por lei.

5 O exercício do mercado de câmbio conta com previsão ainda mais analítica, como define o art. 5º, § 1º, da Lei nº 14.286, de 29 de dezembro de 2021, que estipula a competência do BCB para supervisionar as instituições autorizadas a operar no setor, e prevê que “[...] o Banco Central do Brasil poderá exigir das instituições autorizadas a operar no mercado de câmbio a disponibilização de dados e informações e a exibição de documentos e livros de escrituração, mantidos em meio físico ou digital, inclusive para a avaliação de suas operações ativas e passivas e dos riscos assumidos, considerada a negativa de atendimento como embaraço à fiscalização, sujeita às sanções aplicáveis” do Capítulo II Lei nº 13.506, de 2017.

6 CAMBI, Eduardo. Papel do Ministério Público na Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013). *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, nº 56, abr./jun. 2015, p. 95-96.

7 Para considerações de base teórica, ver BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 4.ed., Editora UnB, 1994, p. 87-91.

10. Ambas as normas podem incidir cumulativamente na mesma apuração, desde que se observem os limites dos respectivos campos sancionatórios. A depender do ato praticado, podem coexistir os dois expedientes, tanto o processo sancionador no âmbito do BCB, com base na Lei nº 13.506, de 2017, como o processo administrativo de responsabilização (PAR) da alçada da CGU – ou da autoridade máxima da entidade em face da qual fora praticado o ato lesivo⁸ –, fundado então na Lei nº 12.846, de 2013. Basta que a conduta praticada tenha ofendido, em tese, bens jurídicos tutelados pelas respectivas instâncias de apuração⁹.

11. Em tal situação, não se está a falar em dupla punição porque cada aplicação ocorrerá na esfera sancionatória cabível. A suposta antinomia é meramente aparente; ainda que parte do conteúdo do texto das normas induza a uma interpretação de sobreposição normativa, as disposições dizem respeito a infrações praticadas em circunstâncias diversas uma da outra.

12. Se o embaraço for oposto à atividade fiscalizatória do BCB, **no exercício de suas funções típicas de supervisão**, o infrator incidirá nas sanções do art. 3º, III, da Lei nº 13.506, de 2017¹⁰. No entanto, caso as dificuldades sejam colocadas contra a atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, no contexto de apurações de **atos lesivos** à administração pública, nacional ou estrangeira, que atentem contra o **patrimônio público** nacional ou estrangeiro, contra **princípios da administração pública** ou contra os **compromissos internacionais** assumidos pelo Brasil¹¹, a regência da matéria recairá na Lei nº 12.846, de 2013.

13. Trata-se de conflito aparente de normas que se resolve pelo critério material da especialidade. Não existe aqui previsão de duas consequências jurídicas para a mesma situação de fato.

14. Bom frisar que o entendimento ora apresentado não diverge da manifestação da Consultoria Jurídica junto à Controladoria Geral da União (CGU) no Parecer nº 00093/2023/Conjur-CGU/CGU/AGU, que apreciou a apresentação de laudo, por sociedade empresária, que dificultou a fiscalização da Agência Nacional de Mineração (ANM) em uma dada apuração¹². Naquele caso, a orientação jurídica editada apontou que as sanções da Lei nº 12.846, de 2013, particularmente na situação de aplicação do art. 5º, V, podem ser cumuladas com outras penas administrativas.

⁸ Ver arts. 4º e 17, I, do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

⁹ Por não ser caso de discutir a sobreposição de regras, não se debate aqui a solução prevista para infrações às normas de licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 2013. Apesar de nessa situação os atos serem apurados e julgados conjuntamente, como define o art. 16 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, a aplicação das sanções correlatas a cada uma dessas legislações é concorrente, conforme dita o art. 30 daquele diploma legal (ver Nota Jurídica 1402/2020-BCB/PGBC, de autoria do Procurador Amílcar Ramirez Figueiredo M. de Lemos, com despacho da Subprocuradora-Chefe Juliana Marques Franca e aprovação do Subprocurador-Geral Leonardo de Oliveira Gonçalves). Naquele cenário pode-se argumentar que haja entrelaçamento normativo, porque o mesmo fato enseja mais de uma consequência jurídica.

¹⁰ Atente-se para o fato de que essa específica infração, cuja previsão já existia no art. 44, §8º, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, é o mero desenrolar de um dever próprio das instituições supervisionadas estabelecido pelo art. 37 do mesmo diploma legal: “Art. 37. As instituições financeiras, entidades e pessoas referidas nos artigos 17 e 18 desta lei, bem como os corretores de fundos públicos, **ficam, obrigados a fornecer** ao Banco Central da República do Brasil, na forma por ele determinada, **os dados ou informes julgados necessários para o fiel desempenho de suas atribuições**”. No mesmo sentido, a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, prevê: “Art. 6º [...] § 5º O Banco Central do Brasil, respeitadas as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, **poderá requisitar informações a instituidores de arranjo de pagamento e a instituições de pagamento para poder verificar o volume, a abrangência e a natureza dos seus negócios, exclusivamente com o objetivo de avaliar sua capacidade de oferecer o risco de que trata o § 4º deste artigo**”. E ainda, a Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008, aplicável às administradoras de consórcio, dita o seguinte: “Art. 8º No exercício da fiscalização prevista no art. 7º, o **Banco Central do Brasil poderá exigir das administradoras de consórcio, bem como de seus administradores, a exibição a funcionários seus, expressamente credenciados, de documentos, papéis, livros de escrituração e acesso aos dados armazenados nos sistemas eletrônicos, considerando-se a negativa de atendimento como embaraço à fiscalização, sujeita às penalidades previstas nesta Lei, sem prejuízo de outras medidas e sanções cabíveis**”. A tipificação da conduta de opor embaraço à fiscalização do BCB confere execução (*enforcement*) ao dever específico do setor regulado.

¹¹ Condutas tais definidas naquele mesmo diploma legal, a saber: prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos dessa mesma espécie; utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados; ou praticar atos atentatórios a procedimento licitatório ou contrato administrativo.

¹² Ver https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/77759/4/Parecer_Conjur_093_2023_TUV_SUD.pdf.

15. Naquela oportunidade, a discussão dizia respeito à possibilidade de a conduta da pessoa jurídica ser apreciada tanto pela regência da Lei nº 12.846, de 2013, como pelas legislações minerária e ambiental. O que se disse então foi que a infração ambiental perpetrada não consumia – ou absorvia – a conduta de dificultar a fiscalização da ANM. Em nenhum instante se debateu sobre a sobreposição de normas de tipificação similar.

16. Aqui o caso é outro. No âmbito da atividade de supervisão do BCB, existe norma específica que regula a conduta de embarçar a fiscalização, previsão afim à que a Lei nº 12.846, de 2013, também traz.

17. Para usar a situação apontada pela Coger como ilustração, caso as investigações revelem, por exemplo, a tentativa de dificultar as apurações levadas a cabo no âmbito das averiguações de dano causado ao erário, as autoridades competentes poderão cogitar sobre a incidência da Lei nº 12.846, de 2013; caso essa conduta tenha efeito no processo sancionador instaurado pelo BCB no exame de descumprimento de regras afetas ao Sistema Financeiro Nacional por entidades supervisionadas, a sua reprovação administrativa terá fundamento na Lei nº 13.506, de 2017. Como as fraudes, com reflexos no patrimônio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), foram perpetradas, supostamente, com emprego do sistema bancário e de instituições de pagamento, pode ocorrer de os dois sistemas de controle serem acionados, cada um com sua regência legal específica, em razão da duplicidade de bens jurídicos envolvidos (patrimônio público e higidez do SFN).

18. Portanto, a conduta infracional prevista no art. 3º, III, da Lei nº 13.506, de 2017, **não equivale** àquela prevista no art. 5º, V, da Lei Anticorrupção. No caso, será possível a aplicação concorrente das duas legislações, bastando que os bens jurídicos tutelados tenham sido violados.

CONCLUSÃO

19. Ante o exposto, responde-se à consulta da Coger do seguinte modo:

- a conduta infracional prevista no art. 3º, III, da Lei nº 13.506, de 2017, **não equivale** àquela prevista no art. 5º, V, da Lei Anticorrupção. Ainda que sejam previsões de conteúdo semelhantes, seus âmbitos materiais de aplicação são distintos;
- o BCB, no exercício de sua atividade supervisora típica, vale-se da regulação da Lei nº 13.506, de 2017, para tipificar as infrações praticadas por entidades supervisionadas, o que não significa dizer que também não possa invocar a Lei nº 12.846, de 2013, nas situações em que seja vítima de ato atentatório à administração pública, como no caso dos procedimentos licitatórios que patrocina ou nos contratos administrativos que ajuste com pessoas jurídicas de direito privado;
- na situação narrada na consulta, será possível, em tese, a aplicação concorrente das duas legislações, bastando que os bens jurídicos tutelados tenham sido violados – se o embarço à fiscalização for oposto à atividade típica de supervisão do BCB, incidirá a Lei nº 13.506, de 2017; caso a dificuldade seja à investigação dos órgãos de controle que agem em defesa da administração pública (INSS), a conduta será enquadrada na Lei nº 12.846, de 2013, podendo-se cogitar do cúmulo material de infrações, a depender do caso concreto.

20. A presente manifestação não se submete a restrição de acesso (art. 2º, I, da Portaria PGBC nº 100.620, de 2018). Atesto que, na sua elaboração, deu-se cumprimento ao art. 7º da Ordem de Serviço nº 5.138, de 15 de março de 2019, mediante pesquisa nos bancos de dados disponíveis.

À sua consideração.

ALEXANDRE DE MIRANDA CARDOSO

Procurador do Banco Central

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

OAB/PR 27.434

De acordo.

À Subprocuradora-Geral da CCiPG, em razão da matéria.

ELIANE COELHO MENDONÇA

Procuradora-Chefe do Banco Central

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

OAB/MG 78.456

De acordo.

À Coger.

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