



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC
PE 19930

Brasília (DF), 28 de fevereiro de 2023.

Ementa: Câmara de Consultoria Monetária, Internacional e Penal (CC2PG). Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais (PRPIM). Sistema de Registro de Demandas do Cidadão (RDR). RDR nº 2023/025739 (NUP nº 18810.000531/2023-28). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI). Recurso de segunda instância. Pedido de informações e documentos relacionados com (i) as intervenções do Banco Central do Brasil (BCB) no mercado de câmbio e (ii) com a redução do volume das Reservas Internacionais nos últimos 5 (cinco) anos. Negativa parcial de acesso, em razão de se tratar de informações protegidas pelo sigilo bancário, previsto no art. 2º, primeira parte, da Lei Complementar nº 105, de 2001. Recurso de segunda instância. Irresignação e alegação de não cabimento da invocação de sigilo bancário pelo setor público. Recomendação de conhecimento e, no mérito, pelo desprovimento do recurso. Pronunciamento ostensivo ou não sujeito a restrição de acesso

Senhor Procurador-Chefe

ASSUNTO

Trata-se de recurso de segunda instância interposto, na forma do art. 21, parágrafo único¹, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), relativo a pedido de acesso à informação protocolado neste Banco Central, por meio do Sistema de Registro de Demandas do Cidadão (RDR), sob o nº 2023/025739 (NUP nº 18810.000531/2023-28).

2. A demanda original de informação foi apresentada em 12 de janeiro de 2023, em nome da Auditoria Cidadã da Dívida, nos seguintes termos:

“Resumo:

Pedido de Informações para o Banco Central, com base na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), sobre a necessidade de explicações e documentos relacionados à redução expressiva do volume de Reservas Internacionais nos últimos 5 anos.

¹ “Art. 21. No caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão, que deverá apreciá-lo no prazo de cinco dias, contado da sua apresentação.

Parágrafo único. Desprovido o recurso de que trata o **caput**, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade máxima do órgão ou entidade, que deverá se manifestar em cinco dias contados do recebimento do recurso.”



BANCO CENTRAL DO BRASIL **Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

Descrição:

Pedido de Informações para o Banco Central, com base na Lei de Acesso a Informação (Lei 12.527/2011), sobre a necessidade de explicações e documentos relacionados à redução expressiva do volume de Reservas Internacionais nos últimos 5 anos

Com base em notícias da mídia (por exemplo: <https://oglobo.globo.com/blogs/lauro-jardim/post/2023/01/no-governo-bolsonaro-reservas-internacionais-do-brasil-diminuiram-us-658-bi.ghtml>, <https://www.cnnbrasil.com.br/business/reservas-internacionais-estao-em-situacao-confortavel-avaliam-economistas/>, <https://www.istoedinheiro.com.br/reservas-internacionais-atingem-menor-patamar-em-11-anos-o-que-isso-significa/>, <https://www.poder360.com.br/economia/reservas-internacionais-estao-em-patamar-mais-baixo-em-11-anos/>, <https://www.ocafezinho.com/2023/01/04/bc-informa-que-bolsonaro-e-guedes-gastaram-us658-bi-das-reservas-internacionais/>

e <https://vermelho.org.br/2018/06/18/sem-sucesso-temer-torra-reservas-brasileiras-para-conter-dolar/>), verificamos que houve redução de US\$ 65,8 bilhões no volume de Reservas Internacionais do Brasil durante o governo Bolsonaro e, no final do governo Temer, também houve queima de Reservas Internacionais em valor considerável, as quais são administradas por esse Banco Central.

Diante desse imenso decréscimo, e tendo em vista que a acumulação de Reservas Internacionais tem custado caríssimo para o povo brasileiro (pois foram constituídas à custa de aumento da dívida pública, que remunera aos juros mais elevados do mundo), pelo presente pedido de informações (amparado pela LAI), solicitamos as seguintes informações e documentos de respaldo relativos AO PERÍODO DE 1º DE JANEIRO DE 2018 A 31 DE DEZEMBRO DE 2022 (últimos 5 anos):

1- Em relação às intervenções de Câmbio do Banco Central do Brasil nos últimos 5 anos, detalhar para cada uma das intervenções: data da intervenção, valor, motivação, justificativa, fundamentação legal, normas e autorizações formais que autorizaram a operação, juntando-se os documentos comprobatórios respectivos e outros documentos relacionados a tais intervenções.

2 - Relativamente à redução do estoque das Reservas Internacionais nos últimos 5 anos, detalhar para cada um dos eventos de redução: data da redução, valor, justificativa, fundamentação legal, normas e autorizações formais que autorizaram a operação, juntando-se os documentos comprobatórios respectivos e outros documentos relacionados a cada uma das operações que provocaram redução no estoque das Reservas Internacionais.

3 - Relativamente à justificativa de desvalorização de papéis nos EUA, detalhar quais títulos se desvalorizaram, qual o montante individual de cada título e global, o percentual de desvalorização individual de cada título e global, demonstrando matematicamente as perdas indicadas no item Variações por Preço da Tabela 18 (Demonstrativo de variação das reservas internacionais) da Nota para a Imprensa do

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

Setor Externo. Juntar os documentos comprobatórios das informações prestadas e a respectiva fundamentação legal da operação.

4 - Informar a base legal para a contabilização de títulos estrangeiros (que compõem as reservas internacionais) pelo critério de marcação a mercado, tendo em vista que em Relatório de março/2022 as Reservas Internacionais são tratadas como investimentos de longo prazo (https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/relgestaoreservas/GESTAOR-ESERVAS202203-relatorio_anual_reservas_internacionais_2022.pdf).

Contamos com a atenção dessa autarquia para atender ao solicitado.”

3. O Departamento de Atendimento Institucional (Deati) encaminhou a demanda para o Departamento das Reservas Internacionais (Depin), o qual, em 19 de janeiro de 2023, apresentou minuta de resposta aos quesitos apresentados, bem como solicitou a remessa da demanda a análise desta Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), em razão da negativa de fornecimento de dados requeridos no quesito 1 (*vide* item 1.d da minuta de resposta), por estarem resguardados, consoante análise da área técnica, pelo sigilo bancário (art. 2º, primeira parte, da Lei Complementar nº 105, de 2001). Confira-se a íntegra da resposta apresentada:

“1 - Em relação às intervenções de Câmbio do Banco Central do Brasil nos últimos 5 anos, detalhar para cada uma das intervenções: data da intervenção, valor, motivação, justificativa, fundamentação legal, normas e autorizações formais que autorizaram a operação, juntando-se os documentos comprobatórios respectivos e outros documentos relacionados a tais intervenções.

a) Em relação à ‘data da intervenção e valor’:

Nos últimos cinco anos, o BCB realizou ações de intervenção no mercado interbancário de câmbio por meio dos instrumentos leilões à vista, leilão de linha com recompra e operações compromissadas. As datas e os volumes operados em cada instrumento podem ser consultados no Sistema Gerenciador de Séries Temporais – SGS, do BCB no endereço

<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>, pesquisando as séries 17843 (Intervenções líquidas do Banco Central no mercado à vista), 24427 (Intervenções líquidas do Banco Central – empréstimos em moeda estrangeira e operações compromissadas em moeda estrangeira) e 24448 (Intervenções líquidas do Banco Central – linhas com recompra). Nesse período o BCB também realizou intervenções no mercado derivativo listado, ou seja, com swaps cambiais. Os dados deste instrumento podem ser obtidos em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/selicleilaoresultado>, selecionando as datas desejadas e “Contratos de swap” para o campo “Objeto do leilão”. Outras informações relevantes sobre esse instrumento podem ser consultadas em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/swapcambial>.

b) Em relação à “motivação, justificativa”:

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

A motivação para a atuação do BCB é garantir o “funcionamento regular do mercado cambial, da estabilidade relativa das taxas de câmbio e do equilíbrio no balanço de pagamentos, podendo para esse fim comprar e vender ouro e moeda estrangeira”, conforme previsto no inciso III do art. 11 da Lei 4.595 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm). Ao longo dos cinco anos em questão, o BCB atuou no mercado de câmbio com o objetivo de prover liquidez em momentos de escassez; de prover hedge cambial; e de conter movimentos desordenados, tais como durante a greve dos caminhoneiros em 2018 e a pandemia de Covid-19 em 2020.

c) Em relação à “fundamentação legal, normas e autorizações formais que autorizaram a operação”:

A fundamentação legal e as normas para a atuação do BCB no mercado de câmbio são:

- Lei 4.595 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm).
- Resolução BCB 76
(<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=76>), que dispõe sobre os instrumentos utilizados na atuação do BCB no mercado de câmbio;
- Instrução Normativa BCB 140
(<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20BCB&numero=140>), que descreve os procedimentos operacionais dos leilões realizados no mercado interbancário de câmbio;
- Instrução Normativa BCB 141
(<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20BCB&numero=141>), que trata das liquidações das operações de câmbio contratadas com o BCB;
- Circular 3.990
(https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50941/Circ_3990_v3_L.pdf), que trata das operações compromissadas realizadas em 2020.

Em relação especificamente a “autorizações formais”, as ações do BCB no mercado de câmbio obedecem ao estabelecido nas normas citadas acima e no Regimento Interno do BCB
(https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/acesso_informacao_docs/Regimen%20Interno.pdf).

d) Em relação a “documentos comprobatórios respectivos e outros documentos relacionados a tais intervenções”:

Os documentos comprobatórios das intervenções cambiais são os contratos de câmbio ou os contratos de swap cambial registrados na B3. Porém, tais informações estão protegidas pelo sigilo bancário (Art. 2º, primeira parte, da Lei Complementar Nº 105, de 2001, c/c Art. 22 da Lei 12.517, de 2011 – LAI).

2 - Relativamente à redução do estoque das Reservas Internacionais nos últimos 5 anos, detalhar para cada um dos eventos de redução: data da redução, valor, justificativa, fundamentação legal, normas e autorizações formais que
Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900
(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL **Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

autorizaram a operação, juntando-se os documentos comprobatórios respectivos e outros documentos relacionados a cada uma das operações que provocaram redução no estoque das Reservas Internacionais.

Dentre os instrumentos de intervenção no mercado de câmbio, apenas os leilões de venda no mercado à vista diminuem as reservas permanentemente. Os dados desse tipo de intervenção podem ser consultados por meio do link fornecido na resposta 1.a. A fundamentação legal e as normas são as mesmas citadas na resposta 1.c. Em relação às justificativas, a atuação se deu, como informado na resposta 1.b, para garantir o regular funcionamento do mercado de câmbio, em obediência ao disposto na Lei 4.595. Informações mais detalhadas para períodos com motivação extraordinária podem ser consultadas na nota para a imprensa de 23 de agosto <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/16835/nota>, com esclarecimentos adicionais na Exposição de motivos do Comunicado 34.005/2019 (<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Comunicado&numero=34005>), e na nota de 23 de março de 2020 <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17012/nota>.

3 - Relativamente à justificativa de desvalorização de papéis nos EUA, detalhar quais títulos se desvalorizaram, qual o montante individual de cada título e global, o percentual de desvalorização individual de cada título e global, demonstrando matematicamente as perdas indicadas no item Variações por Preço da Tabela 18 (Demonstrativo de variação das reservas internacionais) da Nota para a Imprensa do Setor Externo. Juntar os documentos comprobatórios das informações prestadas e a respectiva fundamentação legal da operação.

As variações do estoque das Reservas Internacionais nos últimos cinco anos que não foram devidas aos leilões de câmbio no mercado à vista são oriundas de flutuações de mercado e derivam de vários fatores econômicos e financeiros que influenciam o valor das carteiras de investimento, como níveis de juros e variações nas moedas no mercado internacional, uma vez que as reservas são apuradas em dólares.

Nos Relatórios de Gestão das Reservas Internacionais do período em questão, 2018 a 2022, constam explicações detalhadas sobre os principais fatores que determinaram a rentabilidade dos investimentos naqueles anos, além do contexto econômico global e as dinâmicas dos ativos financeiros internacionais. Os relatórios podem ser encontrados no site do Banco Central, em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/relgestaoreservas>. O Relatório de 2023 com informações até 2022 está prevista para ser publicado em março de 2023, conforme calendário típico de divulgação.

Note-se que nos mesmos encontram-se também a Política de Investimento definida pelo Comitê de Governança, Riscos e Controles (GRC), contemplando o perfil de risco e retorno esperado, limites operacionais e critérios de mensuração de resultados. Onde se observa que o objetivo do investimento das reservas é multifacetado e privilegia liquidez e segurança dos ativos. Além disso, detalha-se a distribuição por ativos e moedas, tipicamente altamente concentrados em títulos soberanos de países desenvolvidos (acima de 88% no período em análise), em particular, dos EUA,

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

reconhecidamente os de maior liquidez e segurança no mercado internacional. Há historicamente também um padrão de privilégio de ativos em dólares (acima de 80% no período em análise).

Conforme tabelas 4.1, 4.2 e 4.3 do Relatório de 2022, a rentabilidade das reservas internacionais em dólares, em DES (Direitos Especiais de Saques) e em reais foram positivas nos anos de 2018 a 2021 (exceto em 2021, -0,62%, em dólares), ver nota explicativa, Anexo, para maiores detalhes, em https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/relgestaoreservas/GESTAORESERVAS202203-relatorio_anual_reservas_internacionais_2022.pdf, pág.35. Esses resultados expurgam as variações no estoque das reservas devidas às intervenções no câmbio doméstico, que explicam em boa medida a diminuição aludida no Requerimento.

4 - Informar a base legal para a contabilização de títulos estrangeiros (que compõem as reservas internacionais) pelo critério de marcação a mercado, tendo em vista que em Relatório de março/2022 as Reservas Internacionais são tratadas como investimentos de longo prazo (https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/relgestaoreservas/GESTAORESERSERVAS202203-relatorio_anual_reservas_internacionais_2022.pdf).

A contabilização e a publicação das demonstrações financeiras do Banco Central do Brasil seguem as normas do IFRS 9, publicadas pelo International Accounting Standards Board (IASB) (<https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/ifrs-9-financial-instruments/>). De acordo com a IFRS 9, os Instrumentos Financeiros devem ser classificados e mensurados levando em consideração: i) o modelo de negócios da entidade com relação à administração do ativo financeiro; e ii) as características contratuais dos seus fluxos de caixa. Em seu apêndice B (Orientação de aplicação), a IFRS 9 apresenta um conjunto de orientações a serem observadas no que tange à avaliação do modelo de negócios da entidade para a administração dos ativos financeiros. O BCB observou tais orientações para classificar e mensurar a carteira de títulos de renda fixa. Como a carteira não objetiva simplesmente a coleta de principal mais juros, fica clara a determinação normativa para marcação a mercado para mensuração do ativo. Ainda, as demonstrações contábeis passaram ao longo de todo o período por diversas auditorias internas e independentes que atestaram, sem ressalva, a mensuração e a metodologia de contabilização das reservas internacionais. Cumpre ressaltar que a menção a longo prazo no relatório está se referindo a perfil, visão e objetivos estratégicos, além de horizonte de investimento, e não ao prazo que o instrumento financeiro fica na carteira de investimento.”

4. A demanda foi, então, objeto de exame da Nota Jurídica 161/2023-BCB/PGBC², de 20 de janeiro de 2023, na qual constam esclarecimentos acerca do sigilo bancário próprio das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil (BCB), enquanto autoridade Monetária, de intervenção na ordem econômica, bem como a orientação da necessidade de atesto por parte

² De lavra da Procuradora Virna Menezes Carlos Barreto, aprovada pelo Procurador-Chefe, Substituto, Jáder Amaral Brilhante.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

da área técnica acerca da existência de risco à estratégia de gestão das reservas internacionais para fins de caracterização de sigilo bancário, previsto no art. 2º, primeira parte, da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, sobre as operações a ela relacionadas.

5. Em 25 de janeiro de 2023, foi apresentada resposta ao cidadão, na linha do que fora proposto pelo Depin, com o fornecimento de informações, indicação de dados disponíveis em transparência ativa e negativa parcial de acesso às informações pleiteadas, em razão da incidência do sigilo bancário, previsto no art. 2º, primeira parte, da Lei Complementar nº 105, de 2001.

6. Em 6 de fevereiro de 2023, a requerente, irresignada com a negativa parcial de acesso, interpôs recurso de primeira instância, alegando que o BCB não respondeu adequadamente os questionamentos apresentados, por considerar que as razões apresentadas para as intervenções no mercado realizadas pela autoridade monetária foram genéricas e não foram acompanhadas dos documentos comprobatórios. Em seu recurso, a parte demandante indica mais uma vez o nível de detalhamento dos dados pleiteados (discriminação individualizada de valor, resultado esperado, registros contábeis e motivação de cada intervenção realizada pelo BCB no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2022 e dos eventos de redução das reservas internacionais); manifesta discordância quanto ao prazo de disponibilização das informações relativas ao ano de 2022 previstas para serem divulgadas em março de 2023, por meio do Relatório de Gestão das Reservas Internacionais; manifesta discordância e juízo de valor acerca da gestão das reservas internacionais e dos critérios de contabilidade adotados pela Autarquia, reiterando pedido de esclarecimentos sobre as normas de contabilização dos títulos estrangeiros; e afirma não ser possível alegar sigilo bancário em operações próprias do setor público.

7. Após ciência do recurso interposto, o Depin apresentou nova minuta de resposta ao recurso e solicitou submissão à PGBC, informando que todas as informações passíveis de acesso foram adequadamente fornecidas ao demandante e reiterando a impossibilidade de atendimento integral do pleito de acesso, por entender que as informações pleiteadas, acaso divulgadas, podem colocar em risco a estratégia e eficácia da gestão das reservas internacionais. A demanda foi objeto de exame da Nota Jurídica 317/2023-BCB/PGBC, de 9 de fevereiro de 2023³, na qual foram reiterados os argumentos trazidos na Nota Jurídica 161/2023-BCB/PGBC, notadamente a possibilidade jurídica do indeferimento do pedido de acesso com base no art. 2º, primeira parte, da Lei Complementar nº 105, de 2001, uma vez que as informações pleiteadas seriam capazes de revelar a estratégia de gestão das reservas internacionais e, portanto, indispensáveis à segurança da sociedade e do Estado.

8. Em 13 de fevereiro de 2023 foi oferecida resposta ao cidadão, nos termos a seguir:

³ De lavra da Procuradora Virna Menezes Carlos Barreto, aprovada pelo Procurador-Chefe João Marcelo Rego Magalhães.

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

“Referimo-nos ao recurso interposto contra a resposta apresentada por esta Autarquia à demanda protocolizada no Sistema de Registro de Demandas do Cidadão (RDR) do Banco Central do Brasil (BCB), sob o número RDR2023/025739, em que Vossa Senhoria solicita informações relacionadas à redução do volume de Reservas Internacionais nos últimos 5 anos.

Esclarecemos, inicialmente, que a LAI assegura a possibilidade de qualquer cidadão, independentemente do motivo, obter dos órgãos e entidades públicos um dado ou informação, assim definida como ‘dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato’ (art. 4º, inciso I). Isso significa dizer que eventuais manifestações de discordância quanto à forma de gestão das reservas internacionais e/ou os critérios de contabilidade adotados pelo BCB não caracterizam solicitação de acesso à informação contida em registros ou documentos produzidos ou custodiados por esta Autarquia, e, portanto, fogem ao escopo da LAI.

Manifestações de discordância acerca de políticas públicas mais se aproximam de ‘Reclamação’, considerados pela CGU como pedido que se afasta do escopo da Lei de Acesso à Informação, como registrado em trecho da análise do pedido NUP 00077.000817/2015-89:

‘(...) Importante registrar que a Lei de Acesso à Informação foi criada para garantir o direito fundamental de acesso à informação, conforme disposto no art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal. Nesse sentido, não é o canal adequado para o tratamento de outros tipos de manifestação de ouvidoria, tais como reclamações, denúncias, sugestões, elogios e solicitações.’

Desse modo, reiteramos que todas as informações públicas relativas aos questionamentos formulados por V.Sa., incluindo links para as justificativas das intervenções de câmbio, relatórios sobre gestão das reservas e modelo contábil adotado pelo BCB para contabilização dos títulos das reservas internacionais foram repassadas na resposta inicial fornecida por este Departamento.

Salientamos que o art. 11, §1º da LAI estabelece que, não sendo possível conceder o acesso imediato à informação solicitada, o órgão pode comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta dessa informação. Portanto, é válida a indicação do prazo de março de 2023 para acesso aos dados pleiteados, relativos ao ano de 2022, a serem disponibilizados em transparência ativa no Relatório de Gestão das Reservas Internacionais de 2023.

Esclarecemos, ainda, quanto aos questionamentos sobre o modelo contábil adotado por esta Autarquia, que a adoção de normas internacionais de contabilidade – International Financial Reporting Statements (IFRS) emitidas pelo International Accounting Standard Board (IASB), foi aprovada pelo Conselho Monetário Nacional por meio do Voto CMN 53, de 20 de junho de 2002 (disponível no link https://www.bcb.gov.br/conteudo/cmn/AtasCmn/Ata_0736_CMN.pdf).

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

Nesse sentido, cabe pontuar que, dentre as normas emitidas pelo IASB, a IFRS 9 – Instrumentos Financeiros é aquela que apresenta metodologias para classificação, mensuração e reconhecimento de ativos e passivos financeiros, além de determinar a inclusão de divulgações mínimas obrigatórias.

A aplicação do IFRS 9 à carteira de títulos (e aos demais instrumentos financeiros reconhecidos na contabilidade do BCB) é efetuada considerando o modelo de negócio e as características dos fluxos de caixa do instrumento. Para tanto, o BCB avalia de forma agregada cada carteira de ativos, considerando, principalmente, as seguintes informações relacionadas ao modelo de negócio:

- como o desempenho da carteira é avaliado e reportado à Administração;*
- os riscos que afetam o desempenho da carteira e a maneira como os riscos são gerenciados;*
- a frequência, o volume e o momento das vendas de ativos financeiros nos períodos anteriores, os motivos de tais vendas e suas expectativas sobre vendas futuras.*

Para avaliar se os fluxos de caixa contratuais incluem apenas o pagamento de principal e de juros, o BCB considera a existência de:

- termo contratual que possa ou evento contingentes que possam mudar o momento ou o valor dos fluxos de caixa contratuais;*
- taxas variáveis;*
- pré-pagamento e a prorrogação do prazo; e*
- termos que limitam o direito do Banco a fluxos específico, como por exemplo, cláusulas baseadas em performance.*

As Notas Explicativas às demonstrações financeiras do BCB (<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/balanceteslai>), especialmente a Nota Explicativa 2 – Principais Políticas Contábeis, apresentam um resumo da aplicação das IFRS aos ativos e passivos da Instituição.

A alegação de que ‘os controles não seguem as regras contábeis e tampouco seria adequado à tomada de decisões’ não encontra respaldo no Relatório de Gestão das Reservas Internacionais, como se pode verificar da leitura de todo o conteúdo relacionado. Nesse sentido, o citado relatório afirma taxativamente que as informações e resultados estão espelhados na contabilidade, ao passo que as informações gerenciais auxiliam na tomada de decisões:

‘O BC considera o resultado contábil para a elaboração de seu balanço e os dados oriundos do sistema gerencial desenvolvido internamente para auxílio às decisões de investimento e aos controles internos.’

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

Na sequência, o relatório detalha as diferenças entre as informações contábeis e gerenciais, especialmente quanto ao cálculo ser efetuado na moeda do investimento ou na moeda nacional:

‘O resultado contábil, no entanto, não é o mais adequado do ponto de vista de tomada de decisões de investimentos, já que os retornos não são calculados em função do montante investido, que é alterado com a compra ou com a venda de moeda estrangeira. Além disso, como as reservas são aplicadas no mercado internacional, a apuração em reais incorpora a flutuação da taxa de câmbio entre o real e as outras moedas, o que dificulta a análise da rentabilidade em diferentes mercados. Para solucionar esses problemas, seguindo padrão internacional, o BC calcula a rentabilidade das reservas utilizando sistema gerencial, o qual permite a avaliação das carteiras em base diária, possibilitando, também, o acompanhamento das estratégias de investimento em mercados distintos.’

Assim, ratificamos, mais uma vez, o entendimento, encaminhado como resposta ao item 4 da solicitação original de informação, quanto à adequação da classificação dos instrumentos financeiros do BCB às normas contábeis do IFRS, especificamente em relação ao IFRS 9 e à adequada aplicação dessa norma às rotinas de avaliação, reconhecimento e divulgação desses instrumentos.

Feitos os esclarecimentos supra, reafirmamos que as demais informações solicitadas por V.Sa. estão protegidas pelo sigilo bancário, previsto no art. 2º, primeira parte, da Lei Complementar Nº 105, de 2001, c/c Art. 22 da Lei 12.517, de 2011, uma vez que a revelação desses dados pode causar prejuízo à estratégia e à eficácia da gestão das reservas internacionais, imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição).

Cabe ressaltar que o sigilo bancário previsto no Art. 2º, primeira parte, da Lei Complementar Nº 105, de 2001 é perfeitamente aplicável às operações de intervenção na ordem econômica, notadamente quanto à execução da política monetária e cambial, realizadas pelo Banco Central do Brasil, enquanto autoridade monetária, cuja divulgação, por suas repercussões sobre as políticas públicas, possa trazer prejuízo à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição).

Diante de todo o exposto, informamos que o seu recurso foi conhecido e no mérito improvido, tendo em vista que as informações relativas ao ano de 2022 serão apresentadas por meio do Relatório de Gestão das Reservas Internacionais previsto para março de 2023, consoante art. 11, §1, I da LAI; e que as demais informações solicitadas estão protegidas pelo sigilo bancário, previsto no art. 2º, primeira parte, da LC nº 105, de 2001, c/c Art. 22 da Lei 12.517, de 2011.

Conforme prevê o art. 15 da Lei nº 12.527, de 2011, no caso de indeferimento de acesso à informação ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado registrar recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias, perante o Presidente do Banco Central do Brasil.”

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

9. Ainda irressignada, a parte demandante interpôs, no dia 22 de fevereiro de 2023, recurso de segunda instância, *in verbis*:

“A Auditoria Cidadã da Dívida apresenta o presente RECURSO EM SEGUNDA INSTÂNCIA, dirigido à autoridade máxima deste Órgão (Presidente do Banco Central), nos termos do Parágrafo Único do art. 21 do Decreto 7.724/2012, tendo em vista que o Banco Central não respondeu adequadamente ao nosso Requerimento de Informações, nem atendeu ao que foi solicitado em grau de recurso de primeira instância, conforme argumentamos a seguir.

Repetimos ao que foi solicitado em cada um dos 4 itens, a fim de facilitar a conexão com o nosso comentário, demonstrando assim a necessidade de se obter a informação que deixou de ser prestada, tanto na resposta inicial como na resposta ao recurso em primeira instância:

ITEM 1 do Requerimento da ACD – Em relação às intervenções de Câmbio do Banco Central do Brasil nos últimos 5 anos, detalhar para cada uma das intervenções: data da intervenção, valor, motivação, justificativa, fundamentação legal, normas e autorizações formais que autorizaram a operação, juntando-se os documentos comprobatórios respectivos e outros documentos relacionados a tais intervenções.

Em resposta ao recurso de primeira instância apresentado pela ACD, novamente o Banco Central limitou-se a apresentar, de forma genérica, ‘justificativas das intervenções de câmbio, relatórios sobre gestão das reservas e modelo contábil’, sem especificar a necessária motivação, justificativa e autorizações formais referentes a cada uma das intervenções em câmbio feitas pelo Banco Central, informação essa imprescindível, pois grande parte dessas intervenções interferiu no estoque das nossas Reservas Internacionais, em volume de dezenas de bilhões de dólares, e essas operações, até o momento, não foram devidamente justificadas.

Em sua resposta, o BC insistiu em apresentar a existência de normas que autorizam intervenções de câmbio, o que é completamente insuficiente. É evidente que uma das atribuições do Banco Central é intervir no câmbio, porém, tal atribuição não pode ser exercida desregradadamente, à vontade, tendo em vista que todo ato público deve ser devidamente justificado e motivado, conforme a legislação e ampla jurisprudência. Apenas para ilustrar o que estamos dizendo: um auditor da Receita Federal tem atribuição legal de acessar os sistemas de informação do órgão, investigar dados de contribuintes e operações diversas, no entanto, não pode usar essa atribuição desregradadamente, à vontade, sem motivação ou justificativa amparada em autorização do órgão para investigar dados de determinado contribuinte, havendo inclusive graves punições no caso de acessos imotivados aos sistemas de dados.

No caso do Banco Central, cada ato público, no caso, cada intervenção em câmbio, deve ter a sua respectiva motivação, justificativa e formalização, com a devida autorização para a realização da operação, validada por algum fato que estivesse

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

acontecendo em cada momento e que justificasse a referida intervenção, explicando-se adicionalmente a decisão acerca do valor de cada intervenção feita.

A necessidade dessa informação é extremamente relevante especialmente no caso em tela, pois estamos tratando de operações que lesam o volume de Reservas Internacionais, patrimônio acumulado com grande sacrifício imposto ao povo brasileiro e imenso ônus às finanças públicas, já que as Reservas Internacionais brasileiras foram constituídas principalmente por meio de troca de moeda internacional por títulos da dívida pública interna, que pagam os juros mais elevados do mundo, onerando o orçamento federal como um todo.

Conforme mencionamos em nosso recurso de primeira instância, nas tabelas indicadas pelo Banco Central em sua resposta ao solicitado no ITEM 1 não foi apresentada a motivação ou justificativa para CADA INTERVENÇÃO, limitando-se o BC a apresentar razões genéricas que não esclarecem o fato ocorrido em cada intervenção; também não foram juntados os documentos comprobatórios necessários para atestar a necessidade de se realizar as intervenções em cada uma das datas (limitando-se também a apontar razões de forma genérica); tampouco foram apresentados os documentos comprobatórios dos registros contábeis, imprescindíveis para comprovar o valor e o resultado de cada operação, e ainda se alegou “sigilo bancário” para deixar de fornecer as informações solicitadas. Portanto, NÃO FOI DEVIDAMENTE RESPONDIDO ESSE ITEM 1, razão pela qual recorremos para que o Banco Central complemente a informação.

É fundamental o detalhamento da motivação/justificativa em cada intervenção, a fim de que possamos verificar se a motivação é consistente e se provocou o resultado esperado, tudo devidamente acompanhado da documentação contábil.

Verificamos que em alguns períodos houve concentração de intervenções seguidas, sendo imprescindível o detalhamento da motivação em cada uma dessas intervenções, por exemplo: de 23/8/2019 até 24/12/2019, ocorreram diversas intervenções líquidas do BC no mercado à vista no valor de US\$ 36,86 bilhões negativos, e no período de 11/3/2020 a 8/4/2020, também observou-se um resultado negativo relevante, de US\$ 13,989 bilhões no mercado à vista, e US\$ 26,365 bilhões, considerando-se também as 2 outras formas de intervenção (leilões de linha com recompra e operações compromissadas).

Nesses poucos dias, se considerarmos apenas as intervenções à vista do Banco Central, a queda do volume de Reservas Internacionais (que têm custado caríssimo aos cofres públicos) foi de US\$ 50,85 bilhões, equivalentes atualmente a R\$ 258,4 bilhões, o equivalente a 135% a mais que o orçamento anual da Educação ou 89% a mais que o orçamento anual da saúde em 2022. Não é possível que a sociedade não possa ter conhecimento das verdadeiras motivações, justificativas e respectivos registros contábeis referentes a operações de tamanha relevância, sendo, portanto, imprescindível que o Banco Central detalhe a motivação e a justificativa para cada uma das intervenções feitas, e apresente a documentação comprobatória (motivação,

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

justificativa e registro contábil) que ateste a necessidade de cada intervenção, nos valores efetuados em cada data, a fim de comprovar a sua legitimidade e legalidade.

Ademais, não cabe a alegação de sigilo bancário relativo a operações feitas pelo setor público, tendo em vista o disposto no Art. 37 da Constituição Federal.

Em sua resposta ao recurso apresentado pela ACD em primeira instância, o Banco Central continuou não atendendo ao que foi solicitado, acrescentando, novamente, informações genéricas que não atendem à solicitação da ACD.

O Banco Central reforçou ainda a alegação de sigilo bancário, trazendo alegação estapafúrdia:

(...) Feitos os esclarecimentos supra, reafirmamos que as demais informações solicitadas por V.Sa. estão protegidas pelo sigilo bancário, previsto no art. 2º, primeira parte, da Lei Complementar 105, de 2001, c/c o art. 22 da Lei 12.517, de 2011, uma vez que a revelação desses dados pode causar prejuízo à estratégia e à eficácia da gestão das reservas internacionais, imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição). Cabe ressaltar que o sigilo bancário previsto no art. 2º, primeira parte, da Lei Complementar 105, é perfeitamente aplicável às operações de intervenção na ordem econômica, notadamente quanto à execução da política monetária e cambial, realizadas pelo Banco Central, como autoridade monetária, cuja divulgação, por suas repercussões sobre as políticas públicas, possa trazer prejuízo à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição).'

Inicialmente ressaltamos que o número da Lei acima citada pelo BC está errado, não sendo o nº 12.517, mas sim, o nº 12.527. Adicionalmente, cabe ressaltarmos que o sigilo tratado na Lei Complementar nº 105 (Art. 2º) se aplica obviamente a transações bancárias entre pessoas ou empresas privadas, não se aplicando a operações de órgãos públicos, que estão regidos sob o Artigo 37 da Constituição, ou seja, o Princípio da Publicidade. Ora, do contrário, ter-se-ia que retirar, imediatamente, do “Portal da Transparência”, da Controladoria Geral da União, todas as informações detalhadas sobre os beneficiários de todas as compras de produtos e serviços feitas pelo Banco Central, o que seria uma hipótese absurda.

No caso do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição (informações ‘cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado’), a Lei 12.527 (art. 23, IV) define tais informações como sendo aquelas ‘cuja divulgação ou acesso irrestrito possam oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País’, o que claramente não é o caso. A temeridade e o risco à sociedade brasileira estão exatamente na ausência da revelação da motivação, justificativa e autorizações formais referentes a cada uma das intervenções feitas pelo Banco Central no câmbio, informação essa imprescindível, pois grande parte dessas intervenções interferiu no estoque das nossas Reservas Internacionais, em volume de dezenas de bilhões de dólares, e essas operações, até o momento, não foram devidamente justificadas, razão

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

pela qual apresentamos o presente recurso à segunda instância, para que sejam complementadas as informações solicitadas.

ITEM 2 do Requerimento da ACD – Relativamente à redução do estoque das Reservas Internacionais nos últimos 5 anos, detalhar para cada um dos eventos de redução: data da redução, valor, justificativa, fundamentação legal, normas e autorizações formais que autorizaram a operação, juntando-se os documentos comprobatórios respectivos e outros documentos relacionados a cada uma das operações que provocaram redução no estoque das Reservas Internacionais.

Embora o Banco Central, em resposta ao requerimento de informações da ACD, tivesse dito que ‘O resultado contábil, no entanto, não é o mais adequado do ponto de vista de tomada de decisões de investimentos, já que os retornos não são calculados em função do montante investido, que é alterado com a compra ou com a venda de moeda estrangeira.’, em resposta ao recurso de primeira instância apresentado pela ACD, o Banco Central esclareceu que ‘as informações e os resultados estão espelhados na contabilidade, ao passo que as informações gerenciais auxiliam na tomada de decisões’, acrescentando que ‘o BC calcula a rentabilidade das reservas utilizando sistema gerencial, o qual permite a avaliação das carteiras em base diária’.

Apesar de ser importante a justificativa relacionada às variações cambiais decorrentes da conversão de moeda, permanece não respondida a solicitação feita no Item 2 do Requerimento da ACD, já que os ‘links para as justificativas das intervenções de câmbio, relatórios sobre gestão das reservas e modelo contábil adotado pelo Banco Central para contabilização dos títulos das reservas internacionais’ apresentados são informações genéricas, não dando a devida transparência para cada um dos eventos que resultaram em queima de Reservas Internacionais, apresentando para cada um desses eventos os respectivos documentos de respaldo.

Conforme mencionamos em nosso recurso de primeira instância, é importante ressaltar que as intervenções líquidas do BC no mercado à vista (constantes das tabelas apresentadas no item 1) não são o único fator responsável pela queda do volume de nossas Reservas Internacionais, devendo o Banco Central detalhar cada um dos eventos de redução desse patrimônio construído pelo povo brasileiro com grandes sacrifícios, e prestar as informações detalhadas, solicitadas para cada evento de redução do estoque de reservas internacionais.

A complementação das informações solicitadas neste Item 2 é imprescindível, tendo em vista a preocupante informação constante do Relatório de Gestão das Reservas Internacionais (Volume 14 | Março de 2022) no sentido de que desde 2018, o Banco Central passou a investir as nossas reservas em derivativos de risco (Exchange Traded Funds - ETFs), que envolvem o arriscado mercado de índices e até os tóxicos TBA (To be announced), sem a devida transparência, tendo em vista que no citado relatório o próprio BC afirmou que ‘Considerando que o TBA é um instrumento derivativo, a maior parte do caixa referente à carteira de MBS é investido em títulos soberanos dos Estados Unidos e computado na parcela de títulos governamentais’, ou seja, o cômputo desses

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

derivativos de alto risco estaria misturado aos títulos governamentais. Esse fato denota a necessidade de maior transparência, destacando-se, no lançamento contábil individualizado para cada caso de redução do volume de Reservas Internacionais, todo o histórico pertinente, acompanhado da respectiva documentação comprobatória.

Diante disso, é imprescindível que o Banco Central detalhe 1 a 1 os eventos de redução das nossas Reservas Internacionais, juntando a documentação comprobatória, como solicitado. Portanto, NÃO FOI DEVIDAMENTE RESPONDIDO ESSE ITEM 2, razão pela qual apresentamos o presente recurso à segunda instância para que o Banco Central complemente a informação.

ITEM 3 do Requerimento da ACD – Relativamente à justificativa de ‘desvalorização de papéis nos EUA’, detalhar quais títulos se desvalorizaram, qual o montante individual de cada título e global, o percentual de desvalorização individual de cada título e global, demonstrando matematicamente as perdas indicadas no item ‘Variações por Preço’ da Tabela 18 (Demonstrativo de variação das reservas internacionais) da Nota para a Imprensa do ‘Setor Externo’. Juntar os documentos comprobatórios das informações prestadas e a respectiva fundamentação legal da operação’.

Em resposta ao recurso de primeira instância apresentado pela ACD, novamente o Banco Central limitou-se a alegar que as informações solicitadas, em relação ao ano de 2022, devem ser divulgadas somente no Relatório de Gestão das Reservas Internacionais, a ser publicado em março de 2023, citando o art. 11, §1º, da LAI que não se aplica ao caso.

Referido dispositivo, como dito na própria resposta do BC, ‘estabelece que, não sendo possível conceder o acesso imediato à informação solicitada, o órgão pode comunicar data, local e modo para se realizar a consulta dessa informação.’

Conforme constou de nosso recurso de primeira instância, não cabe tal desculpa para deixar de prestar as informações solicitadas, tendo em vista que técnico do Banco Central já prestou algumas informações esparsas à mídia, como mostra a notícia publicada em <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2022/10/24/queda-das-reservas-internacionais-do-brasil-e-reflexo-da-politica-monetaria-nos-eua-diz-tecnico-do-bc.htm> por exemplo.

Ademais, segundo o próprio Banco Central, o Comitê de Governança, Riscos e Controles do Banco Central do Brasil (GRC) criado desde 2017 exerce controle diário, o que comprova que as informações solicitadas já se encontram levantadas e devem ser prestadas em respeito à LAI: ‘Os parâmetros e os critérios de investimento são monitorados por sistema gerencial desenvolvido internamente. Os controles são realizados diariamente, e eventuais quebras dos limites operacionais estabelecidos são comunicadas automaticamente a todos os membros do GRC.’ Relatório de Gestão das Reservas Internacionais (Volume 14 | Março de 2022).

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

É imprescindível que o Banco Central detalhe quais títulos se desvalorizaram, qual o montante individual de cada título e global, o percentual de desvalorização individual de cada título e global, demonstrando matematicamente as perdas indicadas no item 'Variações por Preço' da Tabela 18 (Demonstrativo de variação das reservas internacionais) da Nota para a Imprensa do 'Setor Externo', como solicitado, tendo em vista a responsabilidade do órgão de demonstrar que está sendo devidamente diligente para gerir esse patrimônio construído pelo povo brasileiro.

O que está em jogo no presente requerimento é a demonstração transparente das desvalorizações desses ativos internacionais, devendo ser prestadas as informações solicitadas, por exemplo:

- TIPO DE TÍTULO (detalhando-se a que ativo financeiro se refere, a fim de deixar claro o que é derivativo, o tipo de derivativo, o que é título público de outro país, ou outro ativo financeiro)
- VALOR DE COMPRA (valor efetivamente pago)
- PERDA (explicação e demonstração matemática de cada perda, devidamente acompanhada de comprovação documental)
- CONTRAPARTIDA (como foi feita a contabilização da perda em cada caso, indicando as contas contábeis envolvidas e respectivos históricos detalhados, a fim de dar a devida transparência da transação)

Essa demonstração é imprescindível, inclusive para dar a devida transparência acerca da gestão que o Banco Central vem exercendo à frente dos ativos internacionais do país.

O Banco Central novamente alegou 'sigilo bancário' para deixar de fornecer as informações solicitadas, o que não se aplica, como já mencionado acima (Art. 37 da CF/88). Portanto, NÃO FOI DEVIDAMENTE RESPONDIDO ESSE ITEM 3, razão pela qual recorreremos à segunda instância para que o Banco Central complemente a informação.

ITEM 4 do Requerimento da ACD - Informar a base legal para a contabilização de títulos estrangeiros (que compõem as reservas internacionais) pelo critério de 'marcação a mercado', tendo em vista que em Relatório de março/2022 as Reservas Internacionais são tratadas como investimentos de longo prazo (https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/relgestaoreservas/G-ESTAORESERVAS202203-relatorio_anual_reservas_internacionais_2022.pdf).

Em resposta ao recurso de primeira instância apresentado pela ACD, novamente o Banco Central limitou-se a indicar norma internacional que não é taxativa em relação à "marcação a mercado" para investimentos de longo prazo. Em sua resposta, o próprio Banco Central aponta que deduziu por exclusão, como se depreende do trecho em que afirma: 'O BCB observou tais orientações para classificar e mensurar a carteira de títulos de renda fixa. Como a carteira não objetiva simplesmente a coleta de principal

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

mais juros, fica clara a determinação normativa para marcação a mercado para mensuração do ativo.’

Portanto, NÃO FOI DEVIDAMENTE RESPONDIDO ESSE ITEM 4, razão pela qual recorremos para que o Banco Central complemente a informação solicitada.”

10. O pleito, então, foi distribuído ao procurador que ora subscreve, no dia 23 de fevereiro de 2023, com prazo para resposta a findar no dia 28 de fevereiro de 2023.

11. Cumpre relatar, por fim, que, em resposta ao pedido de novas considerações técnicas, realizado por e-mail, no dia 23 de fevereiro de 2023, pelo Subprocurador-Chefe Filogônio Moreira Junior, ao Depin e ao Departamento de Contabilidade, Orçamento e Execução Financeira (Deafi), este informou que não haveria informações adicionais, ao passo que aquele informou o seguinte, *in verbis*:

“Considerando o recurso em segunda instância interposto à resposta oferecida no [RDR2023/025739](#), o Depin possui as seguintes considerações adicionais relativas às intervenções do BCB no câmbio:

Em relação ao trecho do recurso:

‘No caso do Banco Central, cada ato público, no caso, cada intervenção em câmbio, deve ter a sua respectiva motivação, justificativa e formalização, com a devida autorização para a realização da operação, validada por algum fato que estivesse acontecendo em cada momento e que justificasse a referida intervenção, explicando-se adicionalmente a decisão acerca do valor de cada intervenção feita.’

O Depin esclarece que as intervenções realizadas pelo BCB não obedecem ao formato solicitado pela demandante. Não há na lei ou em normativos vigentes a determinação de que cada intervenção seja acompanhada dos itens listados. A motivação para cada uma das intervenções é garantir o regular funcionamento do mercado de câmbio, desse modo, a justificativa para cada uma das ações de intervenção é a identificação por parte do BCB de disfuncionalidades, conforme descrito na Lei 4.595. A demandante acredita que se trata de informação genérica, mas é essa a motivação legítima da autoridade monetária que, entre outras missões, cumpre zelar pela estabilidade financeira do país. A formalização dos leilões é feita com a publicação de comunicados, cujos detalhes podem ser obtidos por meio do portal de dados abertos <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/historico-de-atuacoes-no-mercado-de-cambio> (). Os leilões de câmbio são executados por ordem do Diretor de Política Monetária, conforme descrito no Regimento Interno do BCB, cujo link foi enviado na primeira resposta, portanto não existe a figura da autorização para cada um dos leilões. Não há registros de ‘algum fato’ como justificativa, pois as decisões de intervenções não são baseadas assim. Em relação ao ‘valor’ de cada ação de intervenção, o BCB realiza leilões e o montante executado depende das ofertas recebidas. Enfim, os registros que foram solicitados não existem nesse formato. Por*

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

fim, caso a demandante queira analisar cada intervenção, é possível reconstituir o cenário no qual ocorreram com base na planilha onde os leilões estão detalhados e que pode ser baixada do portal de dados abertos (link informado acima) e com base em variáveis de mercado extraídos de dados históricos disponíveis em provedores de informação e notícias.

(O link do portal de dados abertos relativo às intervenções do BCB no câmbio não havia sido enviado na resposta original, uma vez que a página ficou operacional após o envio da resposta. Cabe ressaltar que a página conta com o histórico de todas as intervenções realizadas pelo BCB, inclusive os comunicados que deram origem a cada uma delas.”*

Em relação ao trecho do recurso:

‘Verificamos que em alguns períodos houve concentração de intervenções seguidas, sendo imprescindível o detalhamento da motivação em cada uma dessas intervenções, por exemplo: de 23/8/2019 até 24/12/2019, ocorreram diversas intervenções líquidas do BC no mercado à vista no valor de US\$ 36,86 bilhões negativos, e no período de 11/3/2020 a 8/4/2020, também observou-se um resultado negativo relevante, de US\$ 13,989 bilhões no mercado à vista, e US\$ 26,365 bilhões, considerando-se também as 2 outras formas de intervenção (leilões de linha com recompra e operações compromissadas).’

O Depin esclarece que o texto da resposta original contém links que descrevem justamente esses dois períodos citados no recurso. Segue abaixo o trecho da resposta original do Depin:

‘Em relação às justificativas, a atuação se deu, como informado na resposta 1.b, para garantir o regular funcionamento do mercado de câmbio, em obediência ao disposto na Lei 4.595. Informações mais detalhadas para períodos com motivação extraordinária podem ser consultadas na nota para a imprensa de 23 de agosto <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/16835/nota>, com esclarecimentos adicionais na Exposição de motivos do Comunicado 34.005/2019 (<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Comunicado&numero=34005>), e na nota de 23 de março de 2020 <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17012/nota>.’

Em relação aos demais tópicos, consideramos que não há nada mais a acrescentar ao que já foi encaminhado à demandante.”

12. É o relatório. Passo à apreciação jurídica.

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

APRECIÇÃO

13. Preliminarmente, cumpre registrar que o recurso deve ser apreciado pelo Presidente do Banco Central, nos termos do art. 21, parágrafo único, do Decreto nº 7.724, de 2012, combinado com o art. 14 da Portaria nº 98.972, de 25 de julho de 2018, que estabelece, no âmbito desta Autarquia, procedimentos para atendimento de demandas formuladas com base na LAI. Verifica-se, ainda, a tempestividade do recurso, pois a comunicação da decisão que analisou o recurso de 1ª instância ocorreu em 13 de fevereiro de 2023 e, de acordo com informações constantes no RDR, o recurso de segunda instância foi protocolizado em 22 de fevereiro de 2023 – portanto, dentro do prazo de 10 (dez) dias estabelecido pela legislação.

14. No que se refere à análise do presente caso, destaque-se, que, em atenção ao pedido de informações originalmente apresentado, esta Autarquia apresentou esclarecimentos quanto aos quesitos apresentados pela demandante acerca das operações de intervenção no mercado de câmbio e gestão das reservas internacionais, indicou *links* de informações disponíveis em transparência ativa, bem como indeferiu o acesso aos documentos comprobatórios das operações de intervenção no mercado de câmbio e à identificação nominal dos títulos que compõem as reservas internacionais, por entender se tratarem de informações protegidas pelo sigilo bancário (art. 2^o, primeira parte, da Lei Complementar nº 105, de 2001, em combinação com o art. 22^o da Lei 12.517, de 2011 – LAI).

15. A recorrente, não obstante, manifesta em sede de recurso de segunda instância sua irrisignação, alegando, mais uma vez, a impossibilidade da invocação de sigilo bancário por parte do setor público e a inadequação da resposta apresentada pela Autarquia, posto que não alcança o nível de detalhamento requerido, com discriminação individualizada de valor, resultado esperado, registros contábeis e motivação de cada intervenção realizada pelo BCB no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2022 e dos eventos de redução das reservas internacionais dos dados pleiteados. Além disso, reitera sua discordância quanto ao prazo de disponibilização das informações relativas ao ano de 2022 previstas para serem divulgadas em março de 2023, por meio do Relatório de Gestão das Reservas Internacionais; manifesta discordância e juízo de valor acerca da gestão das reservas internacionais e dos critérios de contabilidade adotados pela Autarquia, reiterando pedido de esclarecimentos sobre as normas de contabilização dos títulos estrangeiros.

16. Sobre a incidência do sigilo bancário, impende ressaltar os fundamentos apresentados na Nota Jurídica 161/2023-BCB/PGBC e na Nota Jurídica 317/2023-BCB/PGBC, que examinaram, respectivamente, o pleito original e o recurso de primeira instância, e concluíram pela possibilidade jurídica de indeferimento parcial do pleito de acesso por aplicação

⁴ “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.”

⁵ “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.”

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

do art. 2º, primeira parte, da Lei Complementar nº 105, de 2001, uma vez que as informações pleiteadas pela demandante seriam capazes de revelar a estratégia de gestão das reservas internacionais e, portanto, indispensáveis à segurança da sociedade e do Estado. Nesse sentido, transcrevo trecho da citada Nota Jurídica 161/2023-BCB/PGBC:

“(…) 14. No tocante ao indeferimento de acesso aos contratos de câmbio ou os contratos de swap cambial registrados na B3 nos últimos 5 anos – entendidos pela área técnica como sendo os documentos comprobatórios das intervenções no mercado de câmbio realizadas pelo Banco Central no período –, é importante destacar que o Depin esclareceu, conforme resposta ao item 1.b, tratar-se de operações realizadas pelo Banco Central “*com o objetivo de prover liquidez em momentos de escassez; de prover hedge cambial; e de conter movimentos desordenados, tais como durante a greve dos caminhoneiros em 2018 e a pandemia de Covid-19 em 2020*”, isto é, **atuação do Banco Central, na condição de autoridade monetária, de intervenção na ordem econômica relacionadas à execução da política monetária e cambial.**

15. Nesse sentido, saliente-se o entendimento exarado no Parecer Jurídico 744/2016-BCB/PGBC⁶, que analisou a possibilidade de atendimento de pedido de informações sobre operações compromissadas e **operações de swap cambial**, no excerto a seguir transcrito:

13. A propósito do sigilo das operações realizadas pelo BCB na qualidade de autoridade monetária, o que inclui as operações de swap cambial, vale trazer à colação despacho proferido pelo então Procurador-Geral Adjunto Cristiano de Oliveira Lopes Cozer no Parecer PGBC-215/2012:

(…)

14. Como se sabe, o propósito do uso do swap cambial não é o de controlar a cotação da moeda nacional, mas sim o de garantir a oferta de proteção cambial aos agentes econômicos.

15. Cumpre ressaltar que a Resolução nº 2.939, de 26 de março de 2002⁷, do Conselho Monetário Nacional (CMN), autorizou o BCB a realizar, para fins de política monetária e cambial, operações de swap referenciadas em taxas de juros e variação cambial. Ato contínuo, a Circular nº 3.099, de 26 de março de 2002⁸, editada por esta Autarquia, definiu o que seria uma operação de swap para os efeitos

⁶ De minha autoria, com despachos do Procurador-Chefe Substituto Filogônio Moreira Junior, Subprocurador-Geral Nelson Alves de Aguiar Júnior e do Procurador-Geral Adjunto Marcel Mascarenhas dos Santos.

⁷ Disponível para consulta na página do BCB na internet:

http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/46941/Res_2939_v1_O.pdf. (Nota do original.)

⁸ Disponível para consulta na página do BCB na internet:

http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/46940/Circ_3099_v1_O.pdf. (Nota do original.)

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

da citada resolução e determinou procedimentos e responsabilidades a serem observadas para a contratação e o registro das referidas operações.

16. Desde então, o swap cambial tem sido utilizado como instrumento de política cambial conforme as condições de mercado em cada época, sendo, essencialmente, uma ferramenta de política de estabilidade financeira, ao prover hedge cambial aos agentes econômicos, mostrando-se de fundamental importância em momentos de maior complexidade e volatilidade nos mercados financeiros doméstico e internacional.

17. Desta feita, considerando que as operações de swap cambial realizadas pelo BCB são tidas como transações de intervenção na ordem econômica relacionadas à execução da política monetária e cambial do País, é evidente que as informações detalhadas relacionadas a essas operações (beneficiários e valores pagos de forma individual) estão resguardadas pelo sigilo descrito no art. 2º, primeira parte, da Lei Complementar nº 105, de 2001. Não é possível, portanto, o encaminhamento das informações requeridas no item 4, subitem “d-1” (quais os beneficiários dos contratos de swap cambial firmados em 2015). (...) (Destacou-se.)

16. Destaque-se, por pertinente, o despacho proferido pelo então Procurador-Geral Adjunto Cristiano Cozer no Parecer PGBC-215/2012⁹ sobre o sigilo de operações realizadas pelo BCB na qualidade de autoridade monetária:

Cuida-se de aferir se, à vista do disposto no art. 2º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, é possível o acesso do Tribunal de Contas da União às informações atinentes às operações praticadas pelo Banco Central do Brasil na gestão das reservas cambiais brasileiras, no exercício da competência conferida pelo art. 10, VIII, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

⁹ De autoria do Procurador Marcus Paulus de Oliveira Rosa, com despachos do Procurador-Chefe Lucas Alves Freire, da Subprocuradora-Geral Walkyria de Paula Ribeiro Oliveira, do Procurador-Geral Adjunto Cristiano de Oliveira Lopes Cozer e do Procurador-Geral Isaac Sidney Menezes Ferreira. Assim ementado:

Coordenação-Geral de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais (Copim). Ofício de Requisição nº 1787/2012-9, encaminhado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Atendimento da alínea b da requisição do TCU. Manifestação jurídica a respeito da incidência do sigilo de que trata a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, às transações realizadas no âmbito da gestão das reservas internacionais do País. Apreciação à luz do art. 70 e 71, incisos II e IV, da Constituição Federal (CF) e da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do TCU). Análise dos precedentes da Procuradoria-Geral do Banco Central que afirmam a proteção das informações capazes de revelar a estratégia da gestão das reservas internacionais pelo sigilo bancário. Princípio da concordância prática das normas constitucionais e verificação da relação de instrumentalidade do sigilo em relação aos interesses tutelados pela Constituição. Atividade de auditoria contábil e financeira em eventual conflito com a preservação do sigilo de informações sensíveis à segurança do Estado. Acesso às informações indispensáveis à realização das atividades de auditoria, preservando-se a confidencialidade das informações. Não violação do dever de sigilo. Ausência de transgressão ao art. 5º, inciso XXXIII, da CF. Celebração de termo de confidencialidade pelo TCU, para fins de regular as relações institucionais e resguardar o caráter confidencial das informações sobre as reservas internacionais.

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

2. Entendo que a elucidação da matéria deve partir do **reconhecimento de que há basilar distinção entre as funções desempenhadas pelo Banco Central e aquelas dos demais reguladores dos distintos segmentos da economia. Mais do que simplesmente regular e supervisionar o sistema financeiro, o Banco Central do Brasil conduz a política monetária e cambial mediante a prática de operações em mercado, vale dizer, intervém na economia, realizando negócios jurídicos com o propósito de interferir em variáveis econômicas e, por essa via, levar a efeito a política econômica governamental.**

3. **A distinção entre as atividades de supervisão e de intervenção na economia marca o comando veiculado pelo art. 2º da Lei Complementar nº 105, de 2001. Quando esse preceito legal alude à existência de sigilo sobre as informações que o Banco Central do Brasil obtiver no exercício de suas atribuições (de supervisão), mais não faz que reafirmar o sigilo já estatuído pelo art. 1º do mesmo diploma legal. É dizer: deve o Banco Central do Brasil manter sigilo sobre dados referentes a operações ativas e passivas e serviços prestados por instituições financeiras (já sigilosos na origem) obtidos pela Autarquia no exercício de suas atribuições de supervisão. Quando, por outro lado, o art. 2º resguarda as informações concernentes às operações realizadas pelo Banco Central do Brasil, a confidencialidade liga-se àquelas transações de intervenção na ordem econômica relacionadas à execução da política monetária e cambial.**

4. O parecer acima pontua adequadamente que o fundamento constitucional para o sigilo sobre as informações detidas pelo Banco Central do Brasil é distinto em cada caso. **O sigilo sobre os dados obtidos pela supervisão é motivado pela proteção constitucional da intimidade e da vida privada (art. 5º, X, da Constituição da República¹⁰). O sigilo sobre operações praticadas pela autoridade monetária, a seu turno, tem por embasamento a segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII, da Constituição).**

5. Essa distinção, de importância nevrálgica, merece esclarecimentos adicionais, tendo em vista que a análise do assunto, que radica diretamente nos princípios consagrados em nossa Carta, deve pautar-se, inevitavelmente, pela jurisprudência da Corte Suprema brasileira.

6. Ao apreciar o Mandado de Segurança nº 22.801-6/DF, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que ao Tribunal de Contas

¹⁰ Nesse sentido, cf. o acórdão unanimemente proferido pelo Supremo Tribunal Federal em 17 de dezembro de 2007, ao julgar o Mandado de Segurança nº 22.801-6/DF, cuja ementa afirma, textualmente, que “há princípio constitucional que protege a intimidade e a vida privada, art. 5º, X, da Constituição Federal, no qual está inserida a garantia do sigilo bancário.”



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

da União não se permite o acesso direto a dados protegidos por sigilo bancário, por ausência de previsão legal que lhe confira semelhante prerrogativa. Deve-se frisar, no entanto, que o julgado em apreço teve em mira os dados obtidos pelo Banco Central do Brasil no exercício de suas atribuições de supervisão (é o que deflui dos votos proferidos pelos Ministros do STF, integralmente pautados pela discussão a respeito da tutela constitucional da intimidade e da vida privada). Nada há, nesse precedente, que autorize estender suas conclusões aos dados sobre operações realizadas pela autoridade monetária (vale dizer, as informações cujo sigilo tem por motivação a segurança da sociedade e do Estado).

7. O fato é que o sigilo referente às operações efetuadas pelo Banco Central do Brasil precisa ser analisado sob perspectiva distinta daquela adotada por nossa Corte Suprema no aludido acórdão. Para esse efeito, contudo, revela-se pouco importante a característica de serem tais operações realizadas com recursos públicos. É certo que, no julgamento do Mandado de Segurança nº 21.729-4/DF, o Supremo Tribunal Federal já havia firmado o entendimento de não haver sigilo sobre operações realizadas com recursos públicos, em virtude da transparência e publicidade ínsitas ao trato da coisa pública. Também nesse importante precedente, contudo, o que a Corte tinha diante dos olhos eram operações ativas e passivas e serviços prestados por instituições financeiras (a saber, o repasse, mediante banco oficial, de recursos do Tesouro Nacional, destinados à equalização de taxas de juros para o setor sucroalcooleiro), e não as operações da própria autoridade monetária.

8. O raciocínio da inexistência de sigilo sobre operações realizadas com recursos públicos não se pode estender acriticamente às operações praticadas pelo Banco Central do Brasil, pela simples razão de que, por serem todas elas praticadas com recursos públicos, a cláusula legal de segredo perderia a razão de ser. Em outro giro: dizer que não há sigilo bancário sobre operações do Banco Central do Brasil em virtude da circunstância de serem realizadas com recursos públicos implicaria negar em absoluto vigência à primeira parte do art. 2º da Lei Complementar nº 105, de 2001.

9. Essa conclusão extrema, à evidência, deve ser afastada. Inúmeros casos há, não apenas no âmbito das atribuições da autoridade monetária, em que se deve reconhecer sigilo sobre dados imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado. O caráter público dos recursos, portanto, não é argumento definitivo, mas sim a necessidade de preservar a segurança coletiva, sendo legítima a opção legislativa por consagrar sigilo sobre operações da autoridade monetária em atenção a seu caráter estratégico.

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

10. O comando contido na primeira parte do art. 2º da Lei Complementar nº 105, de 2001, portanto, precisa ser interpretado teleologicamente. Agindo sob essa perspectiva, verifica o intérprete que o mencionado preceito legal estatui segredo não sobre todas as operações realizadas por esta Autarquia, mas apenas sobre aquelas cuja divulgação traria prejuízo à segurança da sociedade e do Estado. Assim, diferentemente das informações sobre operações ativas e passivas e serviços prestados por instituições financeiras (que são todas confidenciais), é preciso reconhecer que apenas serão sigilosas aquelas operações do Banco Central do Brasil cuja divulgação, por suas repercussões sobre as políticas públicas, possa trazer prejuízo à segurança da coletividade. É o que ocorre, por exemplo, com a assistência de liquidez provida a instituições financeiras, cujo conhecimento público poderia importar em riscos para a credibilidade do sistema e das entidades que o compõem.

*11. Assim traçadas as premissas, debruço-me sobre as operações realizadas pelo Banco Central do Brasil ao administrar as reservas internacionais. Os precedentes da Procuradoria-Geral, com base em elementos providos pela área técnica, há muito firmaram o entendimento de que há sigilo bancário sobre tais negócios jurídicos, em razão da necessidade de manter a confidencialidade da estratégia de gestão adotada por esta Autarquia. Caso fossem indiscriminadamente divulgadas, essas informações permitiriam aos agentes de mercado antecipar-se à implementação das decisões de investimento do Banco Central do Brasil, conferindo-lhes vantagens competitivas sobre a autoridade cambial brasileira. A tutela da estratégia de gestão é motivada, portanto, pelo interesse nacional em fazer frutificarem os ativos que compõem as reservas cambiais, aumentando a robustez do País para atuar no sentido do equilíbrio do balanço de pagamentos e da estabilidade relativa das taxas de câmbio.
(...) (Destacou-se.)*

17. Veja-se que, segundo os precedentes *ut supra*, as transações realizadas por esta Autarquia (na condição de autoridade monetária) de intervenção na ordem econômica relacionadas à execução da política monetária e cambial estão resguardadas pelo sigilo bancário, previsto na primeira parte do art. 2ª da Lei Complementar nº 105, de 2001, sempre que a sua divulgação coloque em risco a segurança da sociedade e do Estado.

18. Isso significa dizer que os dados que a área técnica competente do Banco Central avalie que sua divulgação pode causar prejuízo à estratégia e à eficácia da gestão das reservas internacionais estão cobertos pelo sigilo previsto no art. 2º, primeira parte, da Lei Complementar nº 105, de 2001¹¹, por se tratar de informações cujo sigilo é potencialmente imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, em conformidade com os

¹¹ “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. [...]” (G. n.) (notas do original)

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

precedentes Parecer PGBC-200/2012 de 6 de agosto de 2012¹², e Parecer PGBC-215/2012, de 30 de agosto de 2012.

19. Nesse sentido, **uma vez atestada pela área técnica competente que as informações pleiteadas pelo demandante são capazes de revelar a estratégia de gestão das reservas internacionais e, portanto, indispensáveis à segurança da sociedade e do Estado, seria admissível o indeferimento do presente pedido de acesso, por aplicação do art. 2º, primeira parte, da Lei Complementar nº 105, de 2001 c/c o disposto no art. 22¹³ da LAI.**”

17. Em sede recursal, além de reiterar o pedido de detalhamento individualizado dos dados pleiteados, a recorrente se limitou a consignar que o sigilo bancário invocado por esta Autarquia para negativa de acesso aos dados individualizados não seria aplicável às operações feitas pelo setor público, em razão do princípio da publicidade previsto no art. 37 da Constituição Federal.

18. Transcrevo, por oportuno, trecho relevante da Nota Jurídica 317/2023-BCB/PGBC, que bem disserta sobre a matéria:

“21. *A alegação de inaplicabilidade do sigilo bancário ao setor público pela recorrente, em razão da prevalência do princípio constitucional da publicidade, parece fazer menção ao entendimento esposado no Parecer nº AM-06, do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República, vinculante para toda Administração Pública Federal, nos termos do art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que sufragou o entendimento, decorrente daquele exarado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Mandado de Segurança nº 33.340/DF, sobre a inaplicabilidade do sigilo bancário, de que trata a Lei Complementar nº 105, de 2001, às operações em que a contraparte é pessoa jurídica de direito público, ou, ainda, às operações que envolvam, no todo ou em parte, recursos públicos, independentemente da contraparte da instituição financeira concedente.*

22. *Entretanto, é importante consignar a análise realizada no Parecer Jurídico 292/2020-BCB/PGBC de que “a natureza pública dos recursos envolvidos não é sempre fator determinante para afastar o sigilo previsto na Lei Complementar nº 105, de 2001, e que essa conclusão não conflita com o entendimento firmado no Parecer nº AM-06, especialmente quando as operações resguardadas sejam aquelas praticadas pela Autoridade Monetária na execução da política monetária e cambial do país, desde que o segredo das transações seja imprescindível para resguardar a segurança da sociedade e do Estado” e que “o entendimento jurisprudencial do STF e o Parecer nº AM-06 referem-se à hipótese do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 2001, e ao*

¹² Da lavra do Procurador-Chefe Lucas Alves Freire com a aprovação da Subprocuradora-Geral Walkyria de Paula Ribeiro De Oliveira. (notas do original)

¹³ 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.* (notas do original)

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

cotejo entre o princípio da publicidade (art. 37, caput, da Constituição) e o direito à intimidade (art. 5, inciso X, da Constituição), não alcançando as operações de intervenção na ordem econômica, notadamente quanto à execução da política monetária e cambial, realizadas pela autoridade monetária (por óbvio, sempre com recursos públicos), cujo sigilo legal visa a resguardar não a vida privada, mas a segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição)”.

23. *Isso significa dizer que a mera alegação recursal de que o sigilo bancário não é aplicável ao setor público, não é suficiente a afastar os motivos determinantes ao indeferimento do pleito de acesso.*

24. *Desse modo, in casu, tendo em vista que o Depin afirmou expressamente, na minuta de resposta ao recurso, que o fornecimento das informações no nível de detalhamento pleiteado “pode causar prejuízo à estratégia e à eficácia da gestão das reservas internacionais, imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”, não se vislumbra óbice jurídico a manutenção do indeferimento proposto na referida minuta.”*

19. Para além do sigilo bancário aplicável aos dados em apreço, julgo pertinente ressaltar que as informações demandadas pela requerente **atinentes à motivação, justificativa e formalização de cada intervenção no mercado de câmbio realizada pelo BCB não existem**. Conforme informado pelo Depin, “*as intervenções realizadas pelo BCB não obedecem ao formato solicitado pela demandante*”. Com efeito, “*a motivação para cada uma das intervenções é garantir o regular funcionamento do mercado de câmbio, desse modo, a justificativa para cada uma das ações de intervenção é a identificação por parte do BCB de disfuncionalidades, conforme descrito na Lei nº 4.595*. Não se trata, assim, de negativa de acesso à informação, mas, efetivamente, da impossibilidade material de seu atendimento em razão de sua inexistência.

20. No que refere ao Item 3 do pedido original, que trata da redução do estoque das Reservas Internacionais, a parte demandante reitera seu argumento de ser “*imprescindível que o Banco Central detalhe quais títulos se desvalorizaram, qual o montante individual de cada título e global, o percentual de desvalorização de cada título e global (...)*”. Segue especificando o nível de detalhamento em que as informações devem ser fornecidas pelo BCB, como o *tipo de título, valor de compra, perda e contrapartida*, cada qual fornecido em formato específico ditado pela demandante.

21. Sobre o ponto, cumpre esclarecer, conforme já informado à demandante na resposta ao pedido original de acesso à informação, que a variação do estoque das Reservas Internacionais, para além dos leilões de câmbio no mercado à vista, deriva de vários fatores econômicos e financeiros que influenciam o valor das carteiras de investimento, como níveis de juros e variações nas moedas no mercado internacional. Nos Relatórios de Gestão das Reservas Internacionais do período de interesse, a saber, de 2018 a 2022, constam explicações detalhadas sobre os principais fatores que determinaram a variação do montante do estoque das

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

Reservas, de modo que os respectivos *links* de acesso foram oportunamente encaminhados à demandante.

22. Em relação ao pedido de divulgação nominal de todos os títulos públicos norte-americanos que compõem as reservas internacionais, assim como as variações nos valores de cada um destes, reitero o entendimento de que se trata de informações protegidas por sigilo bancário, passíveis de indeferimento de acesso com base no art. 2º, primeira parte, da Lei Complementar nº 105, de 2001, uma vez que seu conhecimento seria capaz de revelar a estratégia de gestão das reservas internacionais.

23. Dando sequência ao exame dos pontos levantados no recurso de segunda instância, reitera-se que não prospera o argumento da recorrente de que esta Autarquia não poderia estabelecer o prazo para apresentação das informações pleiteadas (que estariam contempladas no Relatório de Gestão das Reservas Internacionais de 2023), pois o art. 11, §1º, da LAI, estabelece que, não sendo possível conceder o acesso imediato à informação solicitada, o órgão pode comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta. Desse modo, é razoável a indicação do prazo de março de 2023 para acesso aos dados a serem disponibilizados em transparência ativa no Relatório de Gestão das Reservas Internacionais.

24. Quanto à discordância e juízo de valor acerca da gestão das reservas internacionais e dos critérios de contabilidade adotados pela Autarquia, é válido pontuar que a LAI assegura a possibilidade de qualquer cidadão, independentemente do motivo, obter dos órgãos e entidades públicos um dado ou informação, assim definida como “*dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato*” (art. 4º, inciso I). No mesmo sentido, dispõe o art. 3º, inciso I¹⁴, do Decreto nº 7.724, de 2012.

25. Nesse contexto, é importante esclarecer que eventuais manifestações de discordância quanto à forma de gestão das reservas internacionais ou dos critérios de contabilidade adotados pelo BCB **não caracterizam solicitação de acesso à informação contida em registros ou documentos produzidos ou custodiados por esta Autarquia, e, portanto, fogem ao escopo da LAI**. Manifestações de discordância acerca de políticas públicas mais se aproximam de “Reclamação”, considerados pela CGU como pedido que se afasta do escopo da Lei de Acesso à Informação, como registrado em trecho da análise do pedido NUP 00077.000817/2015-89:

“(…) Importante registrar que a Lei de Acesso à Informação foi criada para garantir o direito fundamental de acesso à informação, conforme disposto no art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal. Nesse sentido, não é o canal adequado para o tratamento de

¹⁴ “Art. 3º Para efeitos deste Decreto, considera-se:

I - informação - dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; (...)”

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

outros tipos de manifestação de ouvidoria, tais como reclamações, denúncias, sugestões, elogios e solicitações.” (destacou-se)

26. Por fim, quanto ao Item 4 do pedido original de acesso à informação, é válido destacar que os comentários tecidos pela recorrente - de que os controles do BCB não seguem as regras contábeis e de que não seriam adequados à tomada de decisões - quanto aos critérios de contabilização adotados pelo BCB, em especial a contabilização dos títulos estrangeiros, não condizem com a realidade fática, conforme manifestação técnica do Deafi juntada no Sistema RDR, cujo teor encontra-se transcrito na resposta ao recurso de primeira instância. Opino, assim, no sentido de que os esclarecimentos oferecidos em resposta àquele recurso demonstram a adequação do modelo contábil adotado pelo BCB, notadamente em relação às melhores práticas internacionais.

CONCLUSÃO

27. Ante o exposto, conclui-se que o recurso deve ser conhecido e, no mérito, desprovido para ratificar a decisão recorrida, motivo pelo qual proponho as anexas minutas de resposta ao demandante e de decisão, a ser expedida pelo Presidente do Banco Central.

À sua consideração.

RAFAEL BORDONE DE SIQUEIRA

Procurador do Banco Central

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais (PRPIM)
OAB/SP nº 289.401

De acordo.

Encaminhe-se ao Sr. Subprocurador-Geral, em razão da matéria.

FILOGÔNIO MOREIRA JUNIOR

Procurador-Chefe do Banco Central Substituto

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais (PRPIM)
OAB/DF 23.884

(Seguem despachos.)

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária e em Regimes Especiais - PRPIM

SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 70074-900

(61) 3414-1220 e 3414-2946

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

Aprovo, inclusive as minutas de decisão e de resposta ao demandante.

Ao Sr. Procurador-Geral Adjunto.

NELSON ALVES DE AGUIAR JÚNIOR
Subprocurador-Geral do Banco Central
Câmara de Consultoria Monetária, Internacional e Penal (PGA-1)
OAB/DF 15.946

Aprovo.

Ao Procurador-Geral.

LEONARDO DE OLIVEIRA GONÇALVES
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central Substituto
Seção de Consultoria e Representação Extrajudicial (PGA-1)
OAB/DF 60.750

Aprovo.

Ao Senhor Presidente.

ERASTO VILLA-VERDE DE CARVALHO FILHO
Procurador-Geral do Banco Central Substituto
OAB/DF 9.393 – Matrícula 2.959.197-X

Para avaliar esta resposta a sua consulta, clique no link abaixo:

<https://home.intranet.bcb.gov.br/colab/pesquisapgbc/Lists/PesquisaPGBCB/newform.aspx>

(Seguem minutas.)



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

MINUTA

Decisão

Brasília, 28 de fevereiro de 2023.

Trata-se de recurso interposto contra decisão proferida pelo Chefe do Departamento de Atendimento Institucional (Deati), a propósito da demanda registrada no Banco Central do Brasil (BCB), por meio do Sistema de Registro de Demandas do Cidadão (RDR), sob o nº 2023/025739 (NUP 18810.000531/2023-28).

2. Com fundamento no Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC, de 28 de fevereiro de 2023, aprovado pelo Procurador-Geral, que adoto como razão de decidir, **nego provimento ao recurso interposto e ratifico a decisão recorrida**, em razão de as informações pleiteadas serem protegidas pelo sigilo de que trata o art. 2º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, incidente sobre operações realizadas pelo Banco Central do Brasil na administração das reservas internacionais, cuja divulgação possa revelar sua estratégia de gestão, colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado.

Ao Deati, para dar ciência da presente decisão ao recorrente, que lhe deverá ser encaminhada com cópia do Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC.

Roberto de Oliveira Campos Neto
Presidente



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC

MINUTA

Prezado,

Refiro-me ao seu recurso interposto contra decisão proferida pelo Chefe do Chefe do Departamento de Atendimento Institucional (Deati), a propósito da demanda registrada no Banco Central do Brasil (BCB), por meio do Sistema de Registro de Demandas do Cidadão (RDR), sob o nº 2023/025739 (NUP 18810.000531/2023-28).

Sobre o assunto, informo que, por meio da anexa decisão do dirigente máximo desta Autarquia, proferida com fundamento no Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC (cópia anexa), foi negado provimento ao recurso apresentado e ratificada a decisão recorrida, em razão de as informações pleiteadas serem protegidas pelo sigilo de que trata o art. 2º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, incidente sobre operações realizadas pelo Banco Central do Brasil na administração das reservas internacionais, cuja divulgação possa revelar sua estratégia de gestão, colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado.

A decisão ora comunicada está sujeita a recurso perante a Controladoria-Geral da União (CGU), no prazo de 10 (dez) dias.