

RECURSO DIRIGIDO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

REFERÊNCIA - PEDIDO DE INFORMAÇÕES Nº 18810.000531/2023-28 FEITO AO BANCO CENTRAL DO BRASIL NÃO RESPONDIDO ADEQUADAMENTE - NUP 18810.0005312023-28

DATA: 10/03/2023

A Auditoria Cidadã da Dívida apresenta o presente RECURSO à Controladoria Geral da União, nos termos do art. 23 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 ou segunda 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 aos recursos em primeira e segunda instâncias:

*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. (grifos nossos)*

Em resposta ao recurso apresentado à presidência do Banco Central, nos foi enviado o Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC, que, em determinado trecho, transcreve explicação do Depin no seguinte sentido:

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, (...)

Com essa afirmação, **o próprio Banco Central confirma que deve haver uma razão específica para cada uma das intervenções feitas, indicada por tais “disfuncionalidades”** que deveriam ser devidamente informadas, tendo em vista que tais

intervenções resultaram em perda de Reservas Internacionais em dezenas de bilhões de dólares nos últimos anos.

Esperamos que esta Controladoria Geral da União consiga avançar no sentido de elucidar a motivação do Banco Central para cada uma das intervenções feitas pelo Banco Central, tendo em vista que em resposta ao pedido de informações e aos recursos apresentados pela ACD, 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 não foram devidamente justificadas.**

Em resposta aos recursos apresentados pela ACD, 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 acontecendo em cada momento e que justificasse a referida intervenção, explicando-se adicionalmente a decisão acerca do valor de cada intervenção feita.

No Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC enviado em resposta ao recurso apresentado à presidência do BC, embora tenha sido finalmente admitido que ***a justificativa para cada uma das ações de intervenção é a identificação por parte do BCB de disfuncionalidades***, tais disfuncionalidades não foram detalhadas, como necessário.

Em determinado trecho, referido parecer menciona outra manifestação mais antiga, na qual se defende a tese de que *“há basilar distinção entre as funções desempenhadas pelo Banco Central e aquelas dos demais*

reguladores dos distintos segmentos da economia”, como se o Banco Central estivesse acima de tudo e de todos, com liberdade para desaparecer com dezenas e dezenas de bilhões de dólares de nossas Reservas Internacionais sem ter que dar a menor satisfação ou justificativa para isso.

A necessidade da informação solicitada pela ACD 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 ao BC, 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 a esta Controladoria para que determine ao Banco Central que complemente a informação ou avance com a investigação, tendo em vista as atribuições dessa CGU, que incluem essa possibilidade.

É fundamental o detalhamento da motivação/justificativa em cada intervenção, informando-se em cada caso *a identificação por parte do BCB de disfuncionalidades*, 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.

Quais as *disfuncionalidades* identificadas pelo BC em cada uma dessas datas, que justificaram a perda desse elevado volume de nossas Reservas Internacionais? Tais *disfuncionalidades* devem ser devidamente detalhadas e explicadas, comprovando-se que estas se encontravam presentes nas datas das respectivas intervenções.

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, 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.

Recorremos, portanto, a esta Controladoria para que possa avançar no sentido de determinar ao Banco Central a apresentação das referidas informações e documentos solicitados, ou iniciar investigação no âmbito dessa CGU, tendo em vista a gravidade do dano de dezenas de bilhões de dólares que foi provocado ao patrimônio do povo brasileiro e precisa ser devidamente explicado.

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.**

Em resposta ao Recurso de Segunda Instância, o Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC, de 28 de fevereiro de 2023 trouxe pareceres do próprio Banco Central defendendo o sigilo bancário de tais operações, tais como o despacho proferido pelo então Procurador-Geral Adjunto Cristiano Cozer no Parecer PGBC-215/2012:

“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.”

No caso em tela, estamos solicitando a justificativa e a motivação das intervenções já efetuadas nos últimos 5 (cinco) anos, não existindo a hipótese de “antecipação de informações”. Ademais, o BC não consegue explicar como a divulgação para o público de tais informações traria prejuízos às operações com reservas internacionais por parte do Banco Central, dado que as informações sobre cotações de moedas são públicas, em mercados de capitais. Tais dados permitiriam, por outro lado, um maior acompanhamento pela sociedade sobre a conveniência de tais operações, à vista das alegadas **disfuncionalidades** que devem ser devidamente detalhadas e explicadas, comprovando-se que estas se encontravam presentes nas datas das respectivas intervenções.

Curiosamente, o referido Parecer Jurídico 261/2023 citou o julgamento do Mandado de Segurança nº 33.340/DF pelo Supremo Tribunal Federal (STF), “*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*”. Ou seja, a própria resposta do Banco Central já traz o argumento que embasa o presente recurso, que ora encaminhamos à Controladoria Geral da União, para que determine ao Banco Central do Brasil a complementação das informações solicitadas, ou inicie investigação no âmbito dessa CGU, tendo em vista o imenso dano ao patrimônio do povo brasileiro.

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.

Em suas respostas ao pedido de informações e recursos apresentados pela ACD, o Banco Central não respondeu ao solicitado 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.

Ademais, conforme mencionamos em nosso recurso de primeira instância ao BC, 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.

No Parecer Jurídico 261/2023-BCB/PGBC enviado em resposta ao recurso apresentado à presidência do BC, embora tenha sido finalmente admitido que *a justificativa para cada uma das ações de intervenção é a identificação por parte do BCB de disfuncionalidades*, tais disfuncionalidades não foram detalhadas, como necessário, a fim de verificarmos que tais disfuncionalidades se encontravam presentes em cada data de cada intervenção, se havia a devida consistência e se a intervenção provocou os resultados esperados, tudo devidamente acompanhado de documentação contábil.

A complementação das informações solicitadas neste Item 2 do pedido de informações da ACD 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 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, recorremos a esta Controladoria para que determine ao Banco Central que detalhe 1 a 1 os eventos de redução das nossas Reservas Internacionais, juntando a documentação comprobatória, como solicitado, ou inicie investigação no âmbito dessa CGU, em face do grave dano ao patrimônio do povo brasileiro.

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 aos recursos apresentados 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).

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 a esta Controladoria para que determine ao Banco Central que complemente a informação, ou inicie investigação no âmbito dessa CGU, tendo em vista que estamos diante de prejuízo de dezenas de bilhões de dólares ao patrimônio construído com sacrifício pelo povo brasileiro, que precisa ser devidamente explicado.

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/GESTAORESERVAS202203-relatorio_anual_reservas_internacionais_2022.pdf).

Em resposta aos recursos apresentados pela ACD, o Banco Central limitou-se a indicar norma internacional que não é taxativa em relação à “marcação a mercado” para investimentos de longo prazo, apontando 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 mais juros, fica clara a determinação normativa para marcação a mercado para mensuração do ativo.*”

Considerando que essa forma de “marcação a mercado” **não devidamente autorizada em lei** tem gerado variações contábeis e provocado vultosos prejuízos ao Banco Central, os quais podem ser repassados ao Tesouro Nacional (art. 7º da LRF), é imprescindível que o Banco Central responda devidamente ao que foi solicitado e **NÃO FOI DEVIDAMENTE RESPONDIDO ESSE ITEM 4**, razão pela qual recorreremos a esta Controladoria para que determine ao Banco Central que complemente a informação solicitada, ou inicie investigação no âmbito dessa CGU, tendo em vista o grave dano de dezenas de bilhões de dólares ao patrimônio (Reservas Interacionais) construído com sacrifício do povo brasileiro.

Atenciosamente,

Maria Lucia Fattorelli

Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida