Ofício 138/2014-BCB/PGBC

|  |  |
| --- | --- |
| PE 60118 | Brasília, 6 de janeiro de 2014. |

A Suas Senhorias as Senhoras

ELICI MARIA CHECCHIN BUENO e MARIANA ALVES TORNERO

Coordenadora Executiva e Supervisora Jurídica do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec)

Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec)

Rua Desembargador Guimarães, nº 21, Água Branca

05002-050 – São Paulo/SP

Assunto: Carta Idec nº 843/2013/Coex, de 16 de dezembro de 2013, referente à ADPF nº 165/DF.

Senhoras representantes do Idec,

Refiro-me à Carta Idec nº 843/2013/Coex, de 16 de dezembro de 2013, por meio da qual foi encaminhada a esta Autarquia solicitação de esclarecimentos “*motivados em razão dos desdobramentos do julgamento da ADPF nº 165, que segue no Supremo Tribunal Federal*”, invocando-se a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), relativamente a pedidos de:

(i) “*atualização da tabela apresentada no Parecer PGBC-331/2009* [...]*, tratando da composição dos pagamentos e provisões realizados pelos bancos*”;

(ii) indicação do “*número de execuções individuais de decisões proferidas em ações civis públicas em trâmite no Poder Judiciário*”;

(iii) esclarecimento sobre se os “*valores provisionados pelas instituições incluem as execuções individuais de ações coletivas*”; e

(iv) indicação do “*aumento (%) no número de ações intentadas no último ano do prazo prescricional*”, considerando que o “*prazo prescricional para ajuizamento de ação de cobrança para reivindicar as perdas referentes ao Plano Verão findou em janeiro de 2009*”.

1. A esse propósito, destaco primeiramente que, de fato, alguns esclarecimentos parecem continuar sendo necessários, ao que se vê do teor da carta em referência, diante da renitência com que representantes do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) têm forcejado por confundir impacto potencial de ações judiciais com provisões contábeis para contingências judiciais passivas.
2. Nesse sentido, o Banco Central já esclareceu, na sustentação oral que proferiu na Suprema Corte por ocasião do início do julgamento da mencionada Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), que estimativas de risco correspondentes a ações ajuizadas contra instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional (SFN) em decorrência da implementação dos planos discutidos na ADPF (Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II) abrangem a possibilidade de todos eles serem declarados inconstitucionais, algo em aberto até a conclusão do julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF), que poderá ter reflexos sobre todas as correlatas demandas em curso, inclusive as coletivas, com eventual abrangência sobre todo o território nacional – e isso dentro de um espectro temporal ainda não definitivamente delimitado na jurisprudência, que ainda enseja discussões quanto à questão prescricional.
3. Sob outra perspectiva, provisões de instituições do SFN relacionadas às citadas demandas judiciais, diferentemente do que se verifica no tocante a uma irrestrita análise de risco, limitam-se a perdas já esperadas, conforme a regulamentação de regência, consoante o esclarecido na sustentação oral desta Autarquia.
4. Assim, instituições do SFN não devem constituir provisão nem mesmo para perdas possíveis ou cujos valores não possam ser estimados com razoável precisão para fins contábeis, a teor da regulamentação delineada no art. 1º da Resolução nº 3.823, de 16 de dezembro de 2009, do Conselho Monetário Nacional (CMN). Afinal, aumentando o passivo, provisões possuem reflexos tributários que poderiam privilegiar indevidamente as instituições financeiras, caso não fosse limitada a abrangência dos riscos provisionáveis.
5. Provisões não contemplam nem mesmo ações coletivas, o que faz toda diferença, mesmo considerando a possibilidade de condenação em uma única ação da espécie, a depender do seu objeto e se atribuída maior abrangência ao julgamento, na linha do que a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça (STJ) já chegou a decidir ao apreciar o REsp 1243887/PR[[1]](#footnote-1). As instituições do SFN tampouco têm contemplado em suas provisões perspectiva de condenação relativamente a todos os planos monetários, já que, na jurisprudência atual, há linha de precedentes que lhes são favoráveis relativamente a alguns dos planos. Os próprios representantes do Idec sabem disso e já o declararam inclusive pela imprensa[[2]](#footnote-2).
6. O que o STF vier a decidir na ADPF nº 165/DF, contudo, pode vir a afetar diretamente todos os processos sobre todos os planos monetários nela discutidos, de modo que provisões não se mostram como referência adequada para avaliação do impacto potencial envolvido, equívoco no qual o Idec parece insistir convenientemente.
7. Provisões prestam-se a finalidade contábil. Voltam-se a mera mitigação de impactos já esperados e efetivamente passíveis de mensuração para efeitos contábeis, tendo em vista, inclusive, a ponderação entre seus reflexos tributários e sua finalidade prudencial, relacionada à higidez do SFN. Nesse sentido, são claríssimos os seguintes itens do Pronunciamento Técnico 25 do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC)[[3]](#footnote-3), referenciado no aludido art. 1º da Resolução nº 3.823, de 2009, do CMN:

“*Reconhecimento*

*Provisões*

*14. Uma provisão deve ser reconhecida quando:*

*(a) a entidade tem uma obrigação presente (legal ou não formalizada) como resultado de um evento passado;*

*(b) seja provável que será necessária uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos para liquidar a obrigação; e*

*(c) possa ser feita uma estimativa confiável do valor da obrigação.*

*Se essas condições não forem satisfeitas, nenhuma provisão deve ser reconhecida*”.

1. Provisões, em suma, constituem recorte específico do risco de contingências passivas que uma instituição pode vir a sofrer. E um recorte restrito, como referido, a perdas esperadas e contabilizáveis, à vista dos julgamentos já realizados sobre o mesmo tema, no caso de contingências judiciais passivas. Em outros termos, provisões previnem algo provável – para efeito contábil e com reflexos tributários que não podem ser esquecidos –, considerando o que já ocorreu no passado, ao passo em que avaliações de risco consideram todas as possibilidades, tendo em vista o que pode ocorrer no futuro.
2. A despeito desse tipo de esclarecimento, que já havia sido destacado na sustentação oral desta Autarquia, quando se encontravam presentes advogados do Idec, a carta sob exame, do terceiro ao quinto parágrafo, insistiu em associar de modo inconsistente risco e provisão. Nessa linha, trouxe à baila números do Banco Central referentes a impacto potencial (risco) e afirmou sua desconexão da realidade, para seguir sustentando que, diferentemente, outros números também pretéritos da Autarquia, estes referentes a pagamentos e provisões, seriam “*afetos à realidade*”, cabendo providenciar sua atualização.
3. Em outros termos, pelo que se vê da carta ora em apreço e de manifestações anteriores de representantes do Idec nos autos da ADPF nº 165/DF e pela imprensa – tribuna predileta da entidade –, estes parecem querer martelar a ideia de que risco e provisão referir-se-iam à mesma questão, e que, conforme sustentam, somente números atinentes a provisões seriam reais, diferentemente daqueles baseados numa avaliação irrestrita de risco.
4. Reitero, a propósito, o esclarecimento de que essa linha de ideia não se sustenta, conforme o explicado acima, mais se prestando à repetição *ad nauseam* de uma cantilena já superada.
5. Lembro inclusive – o que, aliás, causa estranheza – que o Idec, em ocasião na qual pareceu compreender o conceito de apuração do risco (e não de provisão) relacionado a ações sobre os planos discutidos na ADPF nº 165/DF, ainda que discordando dos cálculos desta Autarquia no particular, apontou um impacto potencial de R$ 102 bilhões, em vez dos R$ 105 bilhões que o Banco Central indicava em 2008, como se vê da planilha do Instituto que se encontra à fl. 2.821 dos autos da APDF.
6. Além disso, é inevitável externar certa perplexidade diante do fato de representantes do Idec solicitarem agora, por meio da referida carta, a atualização de dados relativos a provisões que, supostamente, já teriam levado em conta ao apresentar estudo divulgado pela imprensa no sentido de que os “*maiores bancos do país têm reservados R$ 18,2 bilhões para indenizar os correntistas por supostas correções indevidas nas poupanças à época dos planos Bresser (1987), Verão (1989), Collor 1 (1990) e Collor 2 (1991)*”[[4]](#footnote-4), ou mesmo ao enviar à Presidência da República a Carta Idec nº 801/2013/Coex, de 25 de novembro de 2013, com estudo indicando R$ 8,465 bilhões como “*valor potencial máximo a ser devolvido*”.
7. Assim, por um lado, se o Idec já obteve acesso ao tipo de dado de que se trata – tanto que falou abertamente para a imprensa e para autoridades governamentais, ora mencionando R$ 18,2, ora R$ 8,4 bilhões, curiosamente num intervalo de poucos dias –, não seria compreensível o despropósito de demandar a mesma informação ao Banco Central, a não ser, *data venia,* com o fim de tentar provocar contradições para desqualificar a Autoridade Monetária. Se, por outro lado, o Idec não obteve o acesso, teria sido infundada e temerária, para dizer o mínimo, a afirmação consignada nos cálculos que amplamente divulgou.
8. De todo modo, independentemente daquilo que esse tipo de incongruência possa revelar quanto ao modo como os representantes do Idec vêm atuando no caso, o determinante, no que se refere ao quanto especificamente demandado por meio da Carta Idec nº 843/2013/Coex, é que o Banco Central não tem o dever de fornecê-lo ao requerente, a teor das pertinentes disposições da LAI.
9. A atualização pretendida e a resposta aos questionamentos listados no penúltimo parágrafo da Carta Idec nº 843/2013/Coex esbarram no inciso III do art. 13 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a LAI, estabelecendo que não serão atendidos pedidos de acesso à informação **“*que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações*”**, numa decorrência lógico-jurídica do inciso II do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011, que franqueia o acesso apenas a informações que já tenham sido produzidas ou acumuladas pela Administração, consoante o destacado na anexa Nota Jurídica 6685/2013-BCB/PGBC, de 27 de dezembro de 2013, referente a demanda, por coincidência, similar à que se analisa no caso vertente.
10. Ademais, em relação aos dados solicitados nos itens 1 a 3 do penúltimo parágrafo da carta do Idec, trata-se de elementos cuja pormenorização concerne eminentemente às próprias instituições financeiras, e não ao Banco Central. E quanto à atualização dos dados solicitados sobre provisões, não bastasse a falta de amparo legal para seu fornecimento *in casu*, a sustentação oral do Banco Central na ADPF nº 165/DF já contemplou o que havia para ser atualizado.
11. Noutro giro, caso o questionamento sobre se os “*valores provisionados pelas instituições incluem as execuções individuais de ações coletivas*” (item 2 do penúltimo parágrafo da Carta Idec nº 843/2013/Coex) tenha sido apresentado no sentido de perquirir se os mencionados valores deveriam incluir as citadas execuções, estar-se-ia diante de consulta de terceiros sobre a interpretação da legislação de regência (Resolução nº 3.823, de 2009, do CMN), algo que, não constituindo pedido de acesso à informação, tal como definida no art. 4º da LAI, tampouco caberia fornecer na hipótese.
12. Nessa linha, ressalto que, no tocante ao pedido em exame, assim como relativamente ao julgamento da ADPF nº 165/DF, a questão fundamental é de índole jurídica – outro esclarecimento que se reitera, apesar de sua obviedade, ante o aparente esforço de representantes do Idec em não enfrentar temas jurídico-constitucionais no que concerne a esse processo.
13. Dessa forma, com base nas razões jurídicas indicadas acima, que adoto como fundamentação, comunico que o presente ofício consubstancia decisão por meio da qual nego o fornecimento do quanto especificamente solicitado na Carta Idec nº 843/2013/Coex com base na LAI.
14. Presente essa decisão, sem prejuízo dos esclarecimentos articulados neste expediente, bem como na anexa cópia de nota jurídica e no texto igualmente anexo com o teor da sustentação oral desta Autarquia na ADPF nº 165/DF, colho o ensejo, por fim, para conclamar os integrantes do Idec a manter um debate constitucional elevado no processo, na sede própria que é a Suprema Corte do País, lastimando a reiteração de expedientes que, fora dos autos judiciais, busquem constranger ou desqualificar o Banco Central, ou seus representantes, como estratagema de atuação processual.
15. Expedientes como a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) nº 100, de 2009, instaurada para sindicar a atuação do Banco Central no tocante ao seu ingresso como *amicus curiae* na ADPF nº 165/DF; a provocação do Ministério Público para que promova a responsabilidade por infrações “apuradas” naquela PFC[[5]](#footnote-5); o envio de expediente como a Carta Idec nº 801/2013/Coex a autoridades governamentais; a utilização de poderes de requisição parlamentar ou a invocação do regime de transparência pública para deslocar o debate processual do juízo competente, tudo isso – com as mais respeitosas vênias de estilo, mas sem abdicar da legítima dialética do bom debate –, parece indicar que o Idec estaria a orquestrar um ambiente propício a desvios demagógicos das questões do bom Direito para a seara vaga e manobrável do maniqueísmo conveniente, dos estereótipos simplórios e da lamúria vazia, desvios, enfim, da justa solução jurídica de um caso relevantíssimo para o País do órgão jurisdicional competente para a irresignação panfletária.
16. Esse tipo de episódio, decerto, não favorece a qualidade do debate público em favor do qual esta Autarquia tem procurado atuar na ADPF nº 165/DF, focado precipuamente na defesa da moeda.
17. Nesse contexto, o interesse social que justifica a existência de uma instituição como o Idec já está a reclamar postura compatível com seus elevados propósitos de defesa de todos os consumidores brasileiros, notadamente aqueles que, nas últimas décadas, puderam ter acesso ao consumo graças à política de combate à inflação encarnada nos planos monetários, ou ainda aqueles cujo pequeno valor de que podiam dispor em poupança “*não compensaria a busca de direitos*”, na fria expressão do estudo apresentado pelo Idec com a Carta Idec nº 801/2013/Coex. Note-se que, talvez num ato falho, a expressão pouco feliz foi utilizada, naquele estudo, para sustentar curiosa alegação em prol dos detentores de investimentos suficientemente vultosos para compensar a busca de direitos, estes decerto bem menos hipossuficientes, como demonstrado por esta Autarquia na documentação que apresentou na ADPF nº 165/DF com a Petição PGBC-3055/2010 (fls. 3.050-3.069).
18. Ora, a razão de ser do Idec não é a defesa exclusiva desses consumidores cuja busca de direitos “*compensaria*”, notadamente em detrimento dos demais. E, mesmo que fosse, o modo adequado de buscá-la não haveria, certamente, de pautar-se por tentativas de deslocar discussões jurídicas do juízo competente, por meio do desvio da finalidade dos regimes de transparência pública e de representação parlamentar e da sociedade civil organizada.
19. Com essas considerações ulteriores, ao tempo em que repilo mais uma vez qualquer expediente voltado a constranger ou desqualificar a atuação da Autoridade Monetária, no Supremo, em defesa da moeda, conclamo os representantes do Idec – repito – a manter um debate elevado na sede constitucional adequada, no que concerne à discussão travada no âmbito da ADPF nº 165/DF, e reitero que não será fornecido ao Instituto o quanto especificamente solicitado na Carta Idec nº 843/2013/Coex, à míngua de base legal para tanto, sem prejuízo de que os mesmos elementos possam ser produzidos para fornecimento a autoridades competentes, na hipótese de dever legal.

Atenciosamente.

**ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA**

Procurador-Geral do Banco Central

Anexos: roteiro da sustentação oral do Banco Central na ADPF nº 165/DF e cópia da Nota Jurídica 6685/2013-BCB/PGBC, com tarjas em dados de identificação da demanda específica nela examinada e do cidadão demandante.

1. REsp 1243887/PR, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Corte Especial, julgado em 19 de outubro de 2011 e publicado no DJe de 12 de dezembro de 2011.

   Nessa decisão, da qual foram opostos embargos de declaração ainda pendentes de julgamento, a Corte Especial do STJ afastou a limitação territorial prevista no art. 2º-A da Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997: “*A sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator*”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Confira-se, a propósito, o seguinte trecho da notícia veiculada em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-11-25/bancos-podem-pagar-r-84-bilhoes-com-defasagem-de-planos-economicos-diz-idec> (acesso em 6 de janeiro de 2014): “*De acordo com o Idec, o cálculo do governo está superestimado porque não levou em consideração uma série de fatores. O primeiro deles foi incluir na conta o Plano Collor 1, que corresponde a 54% do valor apresentado pela autoridade monetária. O plano, no entanto, não poderia ser levado em conta, segundo o instituto, pois há jurisprudência do próprio Supremo desfavorável aos poupadores. Com isso, a conta seria reduzida em quase R$ 68 bilhões, informa Flávio Siqueira Júnior, advogado do Idec*”. [↑](#footnote-ref-2)
3. Conferir em <http://www.cpc.org.br/pdf/CPC_25.pdf> (acesso em 6 de janeiro de 2014). [↑](#footnote-ref-3)
4. Conferir, por exemplo, em <http://www.idec.org.br/em-acao/noticia-do-consumidor/verba-para-indenizar-poupanca-e-de-r-18-bi> (acesso em 6 de janeiro de 2014). [↑](#footnote-ref-4)
5. Conferir em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=446206> (acesso em 6 de janeiro de 2014). [↑](#footnote-ref-5)