

TC-033.619/2016-6

Tipo: Solicitação do Congresso Nacional (pedido de reexame).

Unidades jurisdicionadas: Banco Central do Brasil; Secretaria do Tesouro Nacional.

Recorrente: Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SOF/MP).

Advogados: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Solicitação do Congresso Nacional. Requerimento de fiscalização sobre a dívida pública interna federal. Auditoria. Determinações e recomendações aos órgãos gestores da dívida pública. Ciência ao Congresso Nacional. Arquivamento. Pedido de reexame. Realização de estudo acerca do intervalo desejável para a manutenção do estoque de operações compromissadas e do nível de reservas internacionais em face das peculiaridades da economia nacional. Competência do Bacen. Possível contribuição da SOF e da STN. Provimento parcial. Alteração de determinação.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto pela Secretaria do Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SOF/MP) (peça 201), contra o Acórdão 1.084/2018 – Plenário (peça 176), relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, com o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, nos arts. 43, inciso I, e 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 232, inciso III, e 250 do Regimento Interno-TCU e art. 4º, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Resolução-TCU 215/2008, em:

9.1. encaminhar cópia desta deliberação ao Exmo. Sr. Senador da República Álvaro Dias, autor do Requerimento 741/2016, aprovado pelo Plenário do Senado Federal, e à Presidência do Senado Federal;

9.2. informar ao Presidente do Senado Federal que a não edição da Lei prevista no art. 48, inciso XIV, e da Resolução de que trata o art. 52, inciso VI, ambos da Constituição da República, para o estabelecimento de limites para os montantes das dívidas mobiliária federal e consolidada da

União, assim como da lei que prevê a instituição do conselho de gestão fiscal, constitui fator crítico para a limitação do endividamento público e para a harmonização e a coordenação entre os entes da Federação, comprometendo, notadamente, a efetividade do controle realizado pelo Tribunal de Contas da União com base no art. 59, § 1º, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, e o exercício do controle social sobre o endividamento público e demais limites fiscais;

9.3. dar ciência desta decisão à Presidência da Câmara dos Deputados; da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO); das Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA); às Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC); ao ministro da Fazenda; ao Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República; à Secretaria do Tesouro Nacional; à Secretaria de Orçamento Federal; ao Banco Central do Brasil; ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e à Subprocuradora-Geral da República titular da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão da Procuradoria-Geral da República;

9.4. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que avalie a possibilidade de desenvolver, por meio de projeto específico no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental - com apoio de outras unidades do Tribunal -, ferramenta tecnológica para o acompanhamento e controle sistematizado dos leilões de títulos públicos, com vistas a ampliar a capacidade de atuação desta Corte de Contas no controle da dívida mobiliária, que constitui o principal componente da dívida pública federal, medida em consonância com a diretriz constante do item 7 do Voto proferido para o Acórdão 571/2017-TCU-Plenário, e que também se insere no contexto da determinação do item 9.1 do Acórdão 1.798/2015-TCU-Plenário;

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, à época do monitoramento da presente deliberação, desenvolva e aplique testes substantivos com objetivo de avaliar a validade e a fidedignidade das informações relativas a dívida pública;

9.6. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que realize auditoria específica com o intuito de avaliar a eficiência e a transparência do mecanismo de dealers dos títulos do tesouro brasileiro, com a realização de testes substantivos estatísticos ou, preferencialmente, utilizando ferramentas de análise de dados e inteligência artificial, que possam, efetivamente, identificar operações ou grupos de operações eventualmente fora do padrão;

9.7. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que apresente a esta Corte de Contas, no prazo de 60 (sessenta) dias, um plano de trabalho e o correspondente cronograma com proposta de solução, visando disponibilizar o registro eletrônico centralizado, com informações dos entes das três esferas, conforme previsto no art. 32, § 4º, da Lei Complementar 101/2000 e no art. 27 da Resolução do Senado Federal 43/2001, cujo monitoramento ocorrerá no TC 021.946/2014-0;

9.8. determinar ao Banco Central do Brasil, à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, realizem estudo acerca do intervalo desejável para a manutenção do estoque de operações compromissadas e do nível de reservas internacionais em face das peculiaridades da economia nacional;

9.9. recomendar ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil e à Secretaria do Tesouro Nacional, com fulcro no princípio da eficiência insculpido no artigo 37, caput, da Constituição Federal, bem como nas definições dos artigos 29 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 25, inciso I, do Decreto 9.292, de 23 de fevereiro de 2018, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresentem plano de trabalho e o correspondente cronograma com proposta de solução, visando disponibilizar plataforma digital para a negociação de títulos públicos e

realização de operações compromissadas, contendo, ainda, o planejamento de módulos de controle e acompanhamento, utilizando-se de ferramentas tecnológicas, a exemplo de análise de dados e inteligência artificial, para prever e evitar operações irregulares e antieconômicas com uso desses recursos;

9.10. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que promova a divulgação, inclusive por meio de eventos, de informativos e de sumários executivos, e da página do sítio do Tribunal na internet, dos resultados deste trabalho de fiscalização, em especial, da ferramenta tecnológica para o acompanhamento e controle sistematizado da dívida.

9.11. considerar a Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos incisos I e II, c/c § 1º, do art. 17 da Resolução-TCU 215/2008.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de Solicitação do Congresso Nacional, por meio da qual o senador Renan Calheiros, então presidente do Senado Federal, encaminhou o Requerimento 741/2016, aprovado pelo Plenário daquela Casa, com pedido de auditoria formulado pelo senador Alvaro Dias, requerendo, com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que esta Corte de Contas realize auditoria da dívida pública interna federal, com os seguintes questionamentos, transcritos no voto condutor do Acórdão 571/2017 – Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz (peça 18, p. 1):

- i) considerando que nos últimos 12 anos a dívida bruta interna da União cresceu aproximadamente R\$ 2 trilhões, é fundamental a realização de auditoria para conhecer a evolução dessa dívida, especialmente nos últimos 12 anos;
- ii) identificar o estoque da dívida bruta interna da União, juntamente com os detentores da totalidade dos títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional nos últimos 12 anos, inclusive os que estão em poder do Banco Central e que são repassados ao mercado por meio das Operações de Mercado Aberto;
- iii) identificar o objetivo que fundamentou a emissão dos títulos, bem como aferir se as destinações dos recursos corresponderam aos objetivos que fundamentaram a contratação de mais dívida;
- iv) dos R\$ 2 trilhões incorporados à dívida bruta interna da União nos últimos 12 anos, verificar o que foi direcionado para investimentos no Brasil pelo Governo Federal;
- v) identificar quanto desse montante foi direcionado para pagar juros, encargos, amortização e refinanciamento da dívida bruta interna da União;
- vi) verificar se os mecanismos de gestão da dívida bruta interna da União permitem a produção e disponibilização das informações acima mencionadas para a população brasileira de maneira simples e frequente;
- vii) a administração da dívida bruta interna da União conta com o sistema de *dealers*. A “rolagem” da dívida ou refinanciamento não significa mera troca de títulos que estão vencendo por títulos com vencimento futuro. Em geral, trata-se de novas operações em novas condições, com nova taxa de juros e sujeitas ao pagamento de novas comissões. Identificar a diferença nas taxas de juros e valores de encargos aplicados às novas operações onde os *dealers* são os detentores dos títulos renegociados.

2.1. Em análise preliminar e tendo em vista a existência, à época, de outros procedimentos

de fiscalização relacionados ao tema, o Tribunal, por meio Acórdão 571/2017 – Plenário (peça 16), manifestou-se, nos seguintes termos:

9.1. conhecer da presente Solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal; no art. 38, II, da Lei n.º 8.443/1992; no art. 232, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU n.º 215/2008.

9.2. realizar auditoria, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 239 do Regimento Interno do TCU, junto ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central do Brasil, podendo se estender a outros órgãos e entidades relacionados, com o objetivo de avaliar aspectos relevantes da gestão e da trajetória da dívida pública federal, em especial os que impactem diretamente na conformidade e na modernização da gestão, na transparência e na sustentabilidade da dívida, bem como nos efeitos sobre o orçamento público e a política econômica nacional;

9.3. informar ao Exmo. Sr. senador Eunício Oliveira, atual presidente do Senado Federal, e ao Exmo. Sr. senador Alvaro Dias, autor do Requerimento 741/2016, que estão em andamento as seguintes fiscalizações:

9.3.1. auditoria aprovada na sessão plenária, desta Corte de Contas, de 1º/2/2017 e autuada sob o TC 003.365/2017-4, sobre os critérios e condicionantes verificados por ocasião da concessão de garantias, notadamente no que diz respeito ao procedimento de análise de capacidade de pagamento dos beneficiários, as causas, os montantes e os possíveis riscos decorrentes de garantias honradas pela União, assim como as medidas administrativas e judiciais adotadas para execução das contragarantias, constituindo essas variáveis econômicas de relevo que impactam substancialmente a metodologia de cálculo da dívida consolidada líquida, cujo saldo, em 2016, ultrapassou o limite de 350% (trezentos e cinquenta por cento) da receita corrente líquida proposto ao Senado Federal, ainda sem aprovação;

9.3.2. auditoria operacional objeto do processo TC 011.919/2015-9, com o objetivo de apurar as causas e as consequências do aumento da dívida interna federal no período de 2011 a 2014;

9.3.3. auditoria operacional objeto do processo TC 007.722/2015-0, a fim de avaliar o impacto das operações com títulos públicos emitidos diretamente ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de 2008 a 2014, nos custos da dívida pública mobiliária federal;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Exmo. Sr. senador Eunício Oliveira, atual presidente do Senado Federal, e ao autor do requerimento, Exmo. Sr. senador Álvaro Dias;

2.2. A Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), responsável pela instrução do processo, solicitou prorrogação, em 90 dias, do prazo para realização da auditoria e teve o pedido atendido pela Corte, por meio do Acórdão 1.333/2017 – Plenário (peça 33), estendendo-se os trabalhos até 30/11/2017.

2.3. Os outros trabalhos do Tribunal sobre o tema, que estavam em análise ou concluídos quando da presente fiscalização, foram resumidos no relatório do acórdão recorrido, nos seguintes termos (peça 178, p. 2):

i) auditoria operacional apreciada pelo Acórdão 574/2017-TCU-Plenário (TC 007.722/2015-0), cuja finalidade foi avaliar o impacto das operações com títulos públicos emitidos diretamente ao

BNDES, de 2008 a 2014, nos custos da dívida pública mobiliária federal, da relatoria do ministro Aroldo Cedraz;

ii) fiscalização para apreciar a Representação do Ministério Público de Contas junto ao TCU com o objetivo de verificar a regularidade dos empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional a instituições financeiras federais mediante a emissão direta de títulos públicos (TC 010.173/2015-3), da relatoria do ministro Aroldo Cedraz;

iii) auditoria financeira objeto do Acórdão 1.755/2017-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Bruno Dantas, realizada com o objetivo de verificar a confiabilidade dos registros e saldos da dívida pública federal divulgados no Balanço Geral da União em 31/12/2016 (Processos conexos: TC 029.130/2016-6 - Auditoria do BGU de 2016; TC 024.050/2016-4 - Levantamento Operacional sobre os controles internos da dívida pública federal; TC 025.774/2016-6 - Auditoria Financeira das demonstrações financeiras consolidadas do Ministério da Fazenda referentes a 2016);

iv) auditoria de conformidade realizada para avaliar as garantias arcadas pela União em contratos de empréstimos a estados e municípios, especialmente para verificar em que condições foram concedidas, montantes honrados e ressarcidos, juros e demais encargos incorridos, mecanismos de ressarcimento dos valores pagos e, ainda, apurar eventuais responsabilidades de gestores públicos que permitiram o endividamento de entes que não possuíam capacidade de pagamento suficiente (TC 003.365/2017-4), da relatoria do ministro José Múcio Monteiro.

2.4. Nos presentes autos, após formulação das questões de auditoria e solicitação de informações aos órgãos responsáveis, com análise pela unidade técnica, o Tribunal, por intermédio do Acórdão 1.084/2018 – Plenário (peça 176), relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, expediu recomendações e determinações, na forma transcrita na introdução acima.

2.5. Insatisfeita, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) interpôs pedido de reexame (peça 201), requerendo (peça 201, p. 10):

a) seja o presente recurso recebido no seu **efeito suspensivo**, sob pena de perda de eficácia da apreciação de mérito;

b) seja acolhida a **preliminar de ilegitimidade passiva**, a fim de afastar da Secretaria de Orçamento Federal a responsabilidade pelo cumprimento da determinação constante do item 9.8 do Acórdão recorrido, tendo em vista a incompatibilidade da determinação com as suas competências legais e regimentais.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 203-204), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 206, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos do item 9.8 do Acórdão 1.084/2018 - Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, eis que preenchidos os requisitos aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso a seguinte questão: Se a determinação prevista no item 9.8 do acórdão recorrido poderia ter sido direcionada à SOF e se a deliberação é pertinente (peça 201).

5. Determinação prevista no item 9.8 do acórdão recorrido, SOF e pertinência (peça 201)

5.1. A recorrente afirma que a determinação contida no item 9.8 do acórdão recorrido não poderia lhe ter sido direcionada, além de não ser pertinente, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) Preliminarmente, sustenta-se a ilegitimidade passiva da SOF para figurar na decisão do item 9.8 do acórdão recorrido, por não ser a obrigação imposta competência legal e regimental da recorrente, impactando o direito de defesa ou o cumprimento do julgado (peça 201, p. 4 e 6-7);

b) A auditoria foi realizada na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Banco Central (Bacen) e no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o objetivo de avaliar, nos últimos 12 anos, aspectos relevantes da gestão e da trajetória da dívida pública federal. Logo, a SOF foi excluída desse escopo (peça 201, p. 4);

c) Além de reunião com os órgãos envolvidos, houve, durante a execução da fiscalização, dois Painéis de Especialistas, sendo que a SOF participou da primeira edição, destinada a debater aspectos econômicos, fiscais, jurídicos e sociais da evolução da dívida pública federal. Manifestou-se, na peça 150, no sentido de que o escopo da auditoria não abordava questões orçamentárias, extrapolando as competências legais do órgão, conforme o artigo 9º do Decreto 9.035/2017, que aprova a estrutura regimental do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) (peça 201, p. 4-5);

d) A incompatibilidade entre a matéria objeto da determinação e as competências da SOF foi reconhecida por esta Corte no âmbito da instrução da unidade técnica, conforme página 57 do Relatório de Fiscalização, elaborado pelos auditores Luiz Antônio Zenóbio da Costa, Tito Belchior Silma Moreira e Lucieni Pereira (peça 173), com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 174-175) (peça 201, p. 5);

e) A pedido do Bacen, de modo a preservar as operações envolvendo as reservas internacionais, o segundo Painel foi restrito aos especialistas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Banco Central, do BNDES, da Procuradoria-Geral da República, do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial, da própria Semag, da Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo e do Gabinete do Relator, sem o envolvimento da recorrente (peça 201, p. 5-6);

f) O relatório do acórdão recorrido não concluiu no sentido de propor determinações ou recomendações à SOF, a qual figura apenas como destinatária da decisão a ser proferida (peça 201, p. 6);

g) O Relator, no voto condutor do acórdão recorrido, acrescentou proposta de determinação ao Ministério da Fazenda, ao Bacen e à STN de apresentação de plano de trabalho relativo à plataforma eletrônica para negociação de títulos públicos e realização de operações compromissadas, sem, contudo, citar a SOF. Logo, a determinação em debate não está condizente com as razões de decidir do julgado, impondo-se a reforma da deliberação, de modo a desobrigar a recorrente do que lhe foi determinado (peça 201, p. 5-6);

h) O Tribunal de Contas da União (TCU) contribui para o aperfeiçoamento da gestão das instituições públicas e mesmo das entidades de natureza privada, por meio de recomendações e

determinações com ênfase no estabelecimento de políticas públicas aderentes ao arcabouço jurídico vigente. É o caso da avaliação da administração da dívida pública federal, que resultou no acórdão em debate. Essa avaliação auxilia no aprimoramento da gestão, transparência e sustentabilidade da dívida, além de produzir efeitos sobre o orçamento público e a política econômica nacional. Está nesse contexto a determinação contida no item 9.8 do julgado combatido (peça 201, p. 7);

i) Sobre o mérito, quando da resposta à solicitação de informações desta Corte, a SOF, além de esclarecer acerca da incompetência legal dela para tratar do tema, considerou oportuna a determinação à autoridade monetária, juntamente com outros setores da área econômica do Governo, para realização de estudo sobre o nível ideal de acúmulo de reservas internacionais. O órgão, também, teceu críticas à avaliação dos pedidos de autorização para contratação de operações de crédito pelos entes subnacionais. Mesmo diante dessas considerações, a recorrente entende que o resultado do estudo pretendido pelo item 9.8 do acórdão recorrido, relacionado à obtenção de intervalo desejável para a manutenção do estoque de operações compromissadas e do nível de reservas internacionais, a ser elaborado pelo Bacen, SOF e STN pode suscitar riscos de interpretação por parte de importantes agentes econômicos, com potencial de provocar instabilidade no ambiente de negócios do país (peça 201, p. 8);

j) A gestão das operações compromissadas e reservas internacionais constituem ferramentas fundamentais do Bacen, ao executar as funções de política monetária e cambial. A SOF e a STN, como instituições voltadas à política fiscal do Governo, não interferem nas gestões da autoridade monetária ou nas competências daquela entidade, atuando em harmonia e com complementariedade, para o atingimento dos objetivos de política econômica oficial (peça 201, p. 8-9);

k) O Bacen, a SOF e a STN são instituições legalmente competentes para a condução das principais diretrizes de política fiscal e monetária do país, em atuação que constitui sinalização fundamental para o mercado e para a sociedade quando à condução oficial das políticas fiscal e monetária do Governo. Logo, mesmo que em estudo, o resultado de tema tão controverso pode ensejar consequências imprevisíveis, haja vista o caráter norteador das decisões emanadas dos órgãos indicados (peça 201, p. 9);

l) A controvérsia do tema objeto da deliberação recorrida já foi objeto de diversas posições acadêmicas, que mudaram no decorrer do tempo, conforme as peculiaridades de cada país. Não há registro de metodologia consagrada mundialmente e, se existisse, os organismos internacionais dos quais o Brasil é signatário já teriam proposto recomendação nesse sentido. Essa preocupação foi externada pelos órgãos envolvidos, conforme descrito no relatório de fiscalização que embasou o acórdão recorrido, sobretudo na manifestação do Bacen. Logo, não se mostra possível estabelecer metodologia aceita universalmente capaz de atender a determinação do item 9.8 do julgado combatido (peça 201, p. 9-10); e

m) Ainda que a SOF não tenha competência para opinar quanto ao mérito do tema, entende a recorrente, a partir das manifestações dos órgãos envolvidos, que a determinação pode acarretar risco considerável na gestão econômica do país (peça 201, p. 10).

Análise

5.2. Os argumentos da recorrente estão parcialmente corretos. É competência do Banco Central do Brasil a realização de estudo acerca do intervalo desejável para a manutenção do estoque

de operações compromissadas e do nível de reservas internacionais em face das peculiaridades da economia nacional, podendo obter junto à STN e à SOF contribuições necessárias para realização desse mister.

5.3. Primeiramente, cabe delinear em que contexto foi proferida a determinação ora recorrida. O objeto da auditoria operacional em debate era avaliar, nos últimos doze anos, aspectos relevantes da gestão da dívida pública federal, incluindo-se os efeitos sobre o orçamento público.

5.4. Os auditores avaliaram, dentre outros pontos, as variáveis e fatores econômicos que impactaram a dívida pública federal no período de 2000 a 2017, de modo a abarcar toda a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para tanto, analisaram documentos e bases de dados compartilhados pelos órgãos e entidades envolvidos.

5.5. Na análise, os técnicos se utilizaram, dentre outros, do conceito de Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, incluindo dívidas com governos estaduais, municipais, setor privado, setor público financeiro, Bacen e resto do mundo. Essa conta insere, ainda, financiamento mobiliário do Tesouro Nacional e as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central do Brasil.

5.6. Conforme dados e informações dos órgãos e entidades responsáveis, coletados pela equipe de auditoria, os principais fatores para a evolução da DBGG, de 2000 a 2017, foram os juros, a variação cambial, o resgate da dívida interna e externa e o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) (peça 178, p. 14, item 94).

5.7. Além disso, os técnicos realizaram análise específica sobre o impacto das aquisições de reservas internacionais sobre a dívida pública (peça 178, p. 22-31, itens 136-172), sendo que grande parte desses efeitos decorre dos fatores condicionantes da evolução das operações compromissadas, consideradas na metodologia atual da DBGG.

5.8. Destaque-se que essas operações são realizadas pelo Banco Central, por meio da compra e venda de títulos públicos no mercado secundário, com compromisso de recompra ou revenda, de modo a garantir a compatibilidade da taxa de juros de mercado com a meta estabelecida pelo Comitê de Política Monetária, como explica a unidade técnica. Trata-se de instrumento de política monetária, com finalidade de regulação das condições de liquidez da economia.

5.9. Diante disso, a Semag realizou análises por modelos econométricas sobre cada um dos seguintes fatores que determinaram a evolução das operações compromissadas, no período de 2001 a 2017:

i) as aquisições de reservas internacionais; ii) os resgates líquidos de títulos pelo Tesouro Nacional, com impacto monetário, inclusive o efetivo pagamento de juros; iii) os recebimentos de dívidas renegociadas de governos regionais; iv) o resultado primário do Governo Central; v) os depósitos compulsórios; vi) os ganhos e perdas nas operações de swap cambial; vii) as demais operações financeiras realizadas pelo Bacen e pelo Tesouro Nacional; e viii) os juros incidentes sobre o estoque dessas operações compromissadas.

5.10. Dentre os fatores que impactaram as operações compromissadas e, por conseguinte, a DBGG, as aquisições de reservas internacionais, no montante de R\$ 1,251 trilhão, os quais representam 72% dos haveres apurados na análise da Semag, constituem, na visão dos técnicos, fator relevante para acompanhamento, conclusão constante, também, de nota técnica do Bacen, conforme relata a unidade técnica (peça 178, p. 31, item 170):

170. Na Nota Técnica, o próprio Bacen reconhece que as aquisições de reservas internacionais (15,2 p.p. do PIB no acumulado do período) e o seu respectivo custo de carregamento também contribuíram para elevação da relação DBGG/PIB ao longo do período, embora a distribuição desse impacto em cada período apresente maior complexidade, dadas as limitações do próprio conceito de DBGG utilizado na análise.

5.11. Por certo, o crescimento da Dívida Pública Federal e a análise dos fatores que influenciam esses números, como as operações compromissadas, podem originar reflexos orçamentários importantes, conforme entendimento colocado no relatório que fundamentou o Acórdão 1.755/2017 – Plenário, sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, citado na deliberação recorrida (peça 178, p. 8):

47. Segundo entendimento assentado no relatório que fundamenta o Acórdão 1.755/2017-TCU-Plenário, a DPF apurada pelo Tesouro Nacional refere-se a todas as dívidas realizadas pelo Governo Federal para financiamento do seu déficit orçamentário, nele incluídos o refinanciamento da própria dívida e outras operações com finalidades específicas definidas em lei.

5.12. Além disso, o controle do endividamento público e dos fatores que interferem nessa equação passa, necessariamente, pela gestão das receitas e despesas orçamentárias, como ressaltou o Relator *a quo* no voto condutor da deliberação em debate:

53. O mesmo raciocínio é válido para as despesas orçamentárias. Deve-se ter em mente que a dívida pública é o canal para onde correm todos os compromissos estatais em que não há, **a priori**, receitas próprias para financiamento. Dessa forma, há que se fazer um esforço permanente para manter as despesas orçamentárias sobre controle, priorizando gastos e políticas públicas que efetivamente agreguem valor à economia brasileira e ao bem-estar social, evitando-se desvios e outros equívocos na aplicação desses recursos, e que, principalmente, sejam sustentáveis pelas receitas ordinárias obtidas, mesmo em momentos de crise. (Grifos no original)

5.13. Dessa forma, ao contrário do que afirma a recorrente, não obstante não tenha a SOF competência decisória sobre as políticas monetária, cambial ou de gestão da dívida pública, os órgãos com essa competência demandarão informações junto ao orçamento federal, além da necessária discussão dos efeitos da gestão dos débitos nas leis orçamentárias anuais, com possível atuação da Secretaria, prevista no artigo 9º do Anexo I do Decreto 9.035/2017.

5.14. Todavia, em concordância parcial com os argumentos da recorrente, em que pese não caiba retirar o órgão integralmente do escopo de abrangência do tema objeto do item 9.8 do acórdão recorrido, faz-se necessário ajuste na deliberação, para que o julgado não constitua ingerência indevida nas competências do Bacen. Nessa linha, cabe transcrever uma vez mais a determinação, para o aprofundamento da discussão:

9.8. determinar ao Banco Central do Brasil, à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, realizem estudo acerca do intervalo desejável para a manutenção do estoque de operações compromissadas e do nível de reservas internacionais em face das peculiaridades da economia nacional;

5.15. Na forma como está, a determinação coloca em igualdade de atribuições para o estudo do intervalo desejável para a manutenção do estoque de operações compromissadas e do nível de reservas internacionais, o Bacen, a SOF e a STN.

5.16. Todavia, com base em documento trazido a esta Corte pelo Bacen como subsídio à discussão da determinação (peça 202), mesmo sem caráter de recurso, bem como análise das competências dos órgãos destinatários da determinação em debate, verifica-se ser do Banco Central a competência precípua para deliberar sobre o mérito da questão, por envolver gestão de reservas internacionais e execução de política monetária. Nessa linha, destaca-se entre as atribuições da Autoridade Monetária, de acordo com o disposto em incisos dos artigos 10 e 11 da Lei 4.595/1964, que trata do Sistema Financeiro Nacional:

Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil:

VIII - Ser depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira e de Direitos Especiais de Saque e fazer com estas últimas todas e quaisquer operações previstas no Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional; (Redação dada pelo Del nº 581, de 14/05/69) (Renumerado pela Lei nº 7.730, de 31/01/89)

XII - Efetuar, como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais; (Renumerado pela Lei nº 7.730, de 31/01/89)

Art. 11. Compete ainda ao Banco Central da República do Brasil;

I - Entender-se, em nome do Governo Brasileiro, com as instituições financeiras estrangeiras e internacionais;

II - Atuar no sentido do 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, bem como realizar operações de crédito no exterior, inclusive as referentes aos Direitos Especiais de Saque, e separar os mercados de câmbio financeiro e comercial; (Redação dada pelo Del nº 581, de 14/05/69)

5.17. Sobre o tema, cabe transcrever trecho da instrução da unidade técnica, presente no relatório da deliberação combatida (peça 178, p. 23):

141. No campo da política monetária, uma das funções mais relevantes do Bacen é regular a oferta de moeda ou a taxa de juros. Trata-se de missão constitucional estabelecida pelo art. 164, § 2º, e para a qual a autoridade monetária necessita de instrumentos adequados.

142. Até 2001, o Bacen dispunha de uma carteira própria de títulos públicos para conduzir a política monetária. O art. 34 da LRF, contudo, proibiu que o Bacen emitisse títulos da dívida pública a partir de maio de 2002. Desde então, a autoridade monetária passou a operar no mercado por meio de operações compromissadas, instrumento que substituiu a emissão de títulos públicos, atualmente centralizados no Tesouro Nacional.

143. Segundo o Bacen, o estoque dessas operações - realizadas sob a forma de venda/compra de títulos públicos no mercado secundário, mediante o compromisso de recompra/revenda, e com o objetivo de garantir que a taxa de juros de mercado seja compatível com a meta estabelecida pelo Comitê de Política Monetária (Copom) - passou de 0,5% do PIB, em dezembro de 2000, para 17,2% do PIB, em junho de 2017. Observa, ainda, que as operações de controle de liquidez são realizadas no mercado secundário por meio de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional.

144. Alvo de críticas por vários segmentos da sociedade, as operações compromissadas constituem instrumento de política monetária para fins específicos de regulação das condições de liquidez da economia, conforme previsto no comando constitucional mencionado. Nesse sentido, a discussão sobre o nível de operações compromissadas passa pela análise criteriosa

dos fatores que acarretam excesso de liquidez da economia, dentre outros que exigem a emissão dessas operações.

5.18. Assim, em que pese as competências da SOF relacionadas ao orçamento público, influenciado direta ou indiretamente pelos níveis de endividamento do Governo; bem como da STN na gestão da dívida pública, as decisões acerca dos estoques de operações compromissadas ou dos níveis de reservas internacionais cabem, precipuamente, ao Bacen, com base em informações trazidas também dos demais órgãos.

5.19. Essa conclusão está condizente com o posicionamento final da Semag, a qual, mesmo não tendo proposto determinação sobre a matéria, sugeriu a realização, em procedimento específico de fiscalização, de acompanhamento do nível de reservas internacionais junto à Autoridade Monetária (peça 178, p. 31, itens 171-172).

5.20. É importante ressaltar, de outra sorte, que, diferentemente das preocupações da recorrente, o Bacen, titular da competência acerca da matéria, não só compartilhou das preocupações do colegiado sobre o estudo acerca dos níveis ótimos de reservas internacionais, como optou por anuir com a determinação do Tribunal e cumpri-la, renunciando ao direito de recorrer (peça 202, p. 3-4):

7. Em que pese permaneçam hígidos os fundamentos expostos no parágrafo 3, acima, ressalte-se, desde já, a disposição do BCB em cumprir a determinação contida no item 9.8 do Acórdão 1084/2018-TCU-Plenário, bem como em avaliar as possibilidades de implementação da recomendação presente no item 9.9, tanto assim que a Autarquia deixa de interpor recurso contra a decisão em comento, reconhecendo a importância de munir a Corte de Contas de instrumentos que lhe permitam exercer de modo efetivo suas relevantes atribuições constitucionais no que tange à legalidade, à legitimidade e à economicidade da atuação das instâncias do Poder Público.

8. Afinal, como já afirmado na Nota Técnica I24/2017-BCB/DSTAT e acolhido no percuente relatório final da Semag, as operações das reservas internacionais — bem como as operações compromissadas — ‘já são objeto de permanente avaliação pelo BCB em face da conjuntura econômica e das condições estruturais da economia brasileira’, tendo firmado já à época o compromisso de que ‘seguirá estudando o assunto e contribuindo com os subsídios necessários para a continuidade da análise do tema no âmbito da Corte de Contas’.

5.21. É importante consignar, por fim, que os estudos não necessariamente deverão concluir pela existência de determinado nível ótimo das reservas internacionais, podendo o Bacen entender até não ser possível a indicação de montante específico, fixo e invariável para essa rubrica. De todo modo, a abertura das discussões sobre a matéria nesta Corte, quando do monitoramento do julgado, é marco importante da gestão mais transparente e eficiente da dívida pública federal e dos respectivos fatores determinantes, o que resta por atender as preocupações da SOF. Tratando-se a questão de forma cuidadosa, não se vislumbram os riscos apontados pela recorrente.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que é competência do Banco Central do Brasil a realização de estudo acerca do intervalo desejável para a manutenção do estoque de operações compromissadas e do nível de reservas internacionais em face das peculiaridades da economia nacional, podendo obter junto à STN e à SOF informações necessárias para realização desse mister.

6.1. Nesse sentido, a determinação prevista no item 9.8 do acórdão recorrido merece ajustes,

direcionando-a especificamente ao Banco Central do Brasil, com possibilidade de eventuais contribuições da STN e da SOF, quando demandadas pela Autoridade Monetária.

6.2. Destaque-se que, no documento encaminhado a esta Corte em junho de 2018 (peça 202), o Bacen alertou sobre a possibilidade de pedido de alteração do prazo para o cumprimento da determinação. Tendo em vista que ainda não consta dos autos qualquer solicitação acerca da matéria, não cabe manifestação sobre o tema, bem como sobre as demais discussões levantadas pela entidade, nesta assentada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento no artigo 48, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe parcial provimento para, em substituição à determinação contida no item 9.8 do acórdão recorrido, determinar ao Banco Central do Brasil, com eventuais contribuições da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, a serem demandadas pela Autoridade Monetária, caso necessário, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, realize estudo acerca do intervalo desejável para a manutenção do estoque de operações compromissadas e do nível de reservas internacionais em face das peculiaridades da economia nacional;
- b) comunicar à recorrente, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Banco Central do Brasil e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 30 de agosto de 2018.

[assinado eletronicamente]

Judson dos Santos
AUFC – mat. 5677-4