VOTO

Trata-se do 5º Relatório de Acompanhamento dos reflexos das mudanças ocorridas nas regras orçamentárias e fiscais sobre a gestão dos recursos públicos, bem como dos seus impactos sobre o orçamento federal e a sustentabilidade fiscal, em razão das medidas adotadas pelo governo federal em resposta à crise da Covid-19.

2. O 1º, 2º, 3º e 4º Relatórios de Acompanhamento foram julgados, respectivamente, por meio dos Acórdãos 1.557/2020, 2.026/2020, 2283/2020 e 2710/2020, todos do Plenário, nos quais, em essência, foram identificados riscos, realizadas recomendações e determinações, bem como enviadas informações ao Congresso Nacional.

3. Nessa quinta fase, o Tribunal examina o art. 7°, inciso I, da EC 106/2020, que conferiu autorização ao Banco Central do Brasil (Bacen) para, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente da pandemia do novo Coronavírus, comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional nos mercados secundários local e internacional, bem como atualiza as informações sobre os impactos das medidas de combate à pandemia sobre o orçamento federal e a sustentabilidade fiscal.

4 Ao final, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), responsável pela realização do acompanhamento, propõe o envio de informações a Comissões do Congresso Nacional e ao Gabinete especializado da Procuradoria-Geral da República, bem como de cópia da deliberação ao Ministério da Economia, ao Banco Central e à Casa Civil.

5. Corroboro integralmente a proposta da Semag e incorporo os seus fundamentos às minhas razões de decidir.

6. No que se refere à análise da regra introduzida pelo art. 7°, inciso I, da EC 106/2020, a Secretaria especializada conclui que ela apenas reforça o que já estava autorizado no art. 164, § 2°, da Constituição Federal.

7. Por oportuno, transcrevo abaixo os dois dispositivos:

> Emenda Constitucional 106/2020:
>
> "Art. 7º O Banco Central do Brasil, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, e com vigência e efeitos restritos ao período de sua duração, fica autorizado a comprar e a vender:
>
> I - **títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional**;
>
> II - os ativos, em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, desde que, no momento da compra, tenham classificação em categoria de risco de crédito no mercado local equivalente a BB - ou superior, conferida por pelo menos 1 (uma) das 3 (três) maiores agências internacionais de classificação de risco, e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro acreditada pelo Banco Central do Brasil."
>
> Constituição Federal de 1988:
>
> "Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.
>
> […]
>
> § 2º O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros."

8. As respostas do Banco Central (peça 259) e da Secretaria do Tesouro Nacional (peça 252) às indagações da Semag também confirmam que a atuação do Bacen, neste caso, é com a finalidade de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66108741.

melhor gerir a política monetária, não constituindo mecanismo para o financiamento do Tesouro Nacional, o que estaria vedado pelo art. 164, § 1º, da Carta Magna, a saber:

> "Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.
>
> § 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira."

9. Os reflexos econômicos decorrentes da pandemia induziram o parlamento a aprovar alterações normativas no intuito de possibilitar o Banco Central a agir de modo mais efetivo para resguardar o mercado financeiro e efetuar operações com títulos e ativos como instrumento de política monetária. A finalidade foi atenuar os efeitos da crise atual que ainda nos assolará por bastante tempo.

10. Embora tais atribuições, previstas nos incisos I e II do art. 7º da Emenda Constitucional 106/2020, ainda não tenham sido efetivamente utilizadas, isso pode vir a ocorrer em breve, a depender das circunstâncias pelas quais o país passará. Dessa forma, dada a relevância do tema, julgo imprescindível que o Tribunal continue acompanhando a questão em processo apartado, considerando que o tema extrapola a perspectiva meramente fiscal.

11. Quantos aos dados de execução orçamentária e sustentabilidade fiscal, menciono abaixo, em linhas gerais, o que registra o Relatório de Acompanhamento.

12. Até 30/9/2020, o orçamento federal consignou dotações de R$ 604,4 bilhões para as medidas de enfrentamento da Covid-19. Desse total, foram empenhados R$ 520,7 bilhões, o que corresponde a cerca de 86,1% do total, e pagos R$ 440,5 bilhões, o equivalente a 72,9% do total.

13. A concessão de benefícios tributários a empresas e pessoas físicas, consistentes em diferimentos de tributos e redução de impostos regulatórios, permaneceu em R$ 165,39 bilhões.

14. Os benefícios financeiros e creditícios apresentaram pequena variação negativa em relação aos valores publicados no relatório anterior, de modo que o valor total estimado baixou para R$ 1,16 bilhão em 2020.

15. A projeção de arrecadação de receitas primárias para 2020 caiu para R$ 1,446 trilhões, segundo o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 4° bimestre de 2020, enquanto as despesas primárias projetadas subiram para R$ 2,046 trilhões.

16. Com isso, as projeções do Poder Executivo Federal para o *deficit* primário do Governo Central de 2020 elevaram-se para R$ 861,0 bilhões, ante uma previsão anterior de R$ 787,6 bilhões.

17. Em relação à Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), as estimativas são que alcançará 93,7% do PIB em 2020 e 96,3% em 2023, como também se estima que haverá significativa alteração da composição da Dívida Pública Federal (DPF), com a diminuição do volume dos títulos referenciados em moeda estrangeira (de 4,3% em janeiro de 2020 para 4,0% em dezembro de 2020) e o acréscimo do número de títulos com vencimento em doze meses (de 19,2% em janeiro de 2020 para 26,4% em dezembro de 2020).

18. O aumento da DBGG em 2020 causado pela pandemia deverá alcançar 15,8 pontos percentuais do PIB, sendo que 10,5 pontos percentuais do PIB (93,7% contra 83,2%) decorrerão do efeito puramente fiscal da pandemia e 5,3 pontos percentuais poderão ser atribuídos aos efeitos macroeconômicos.

19. São notáveis os efeitos da pandemia tanto no que diz respeito ao crescimento das despesas quanto à redução das receitas. Evidentemente isso vem repercutindo não só no aumento da dívida pública que o Brasil vem experimentando neste momento, mas também na mudança de perfil e estrutura, como bem demonstra o relatório da Semag. Temos observado ainda o crescimento da insegurança quanto à credibilidade do país, o que inegavelmente impacta no prazo médio de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66108741.

vencimento dos títulos ou nos valores a serem despendidos. Sendo assim, importante que essa evolução da dívida seja acompanhada de perto pela Corte de Contas, dado o efetivo impacto sobre as contas públicas.

20. Diante da nova atualização do cenário orçamentário e fiscal da União, feita pelo TCU, cumpre enviar as informações colhidas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, à Comissão Mista de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus, ambas do Congresso Nacional, e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 da Procuradoria-Geral da República.

Ante o exposto, voto por que este Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de outubro de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66108741.