

VOTO

Trata-se de Acompanhamento com vistas a verificar a atuação do Banco Central do Brasil (BCB) em sua regulação do Sistema Financeiro Nacional, em face da crise provocada pela pandemia da Covid-19.

2. Em 23 de março de 2020, esta Corte aprovou o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 (PEAAC) e de suas consequências, com inclusão de acompanhamentos em unidades jurisdicionadas que desenvolvam ações emergenciais. O objetivo é possibilitar uma maior interação e interlocução com os diversos agentes públicos, apontando riscos e orientando os gestores sobre problemas potenciais que possam eventualmente comprometer a efetividade das ações por eles pretendidas.

3. Avaliam-se, nestes autos, as medidas adotadas na supervisão da higidez do Sistema Financeiro Nacional, em termos da sua robustez para suportar períodos de baixa atividade econômica e aumento da inadimplência; o provimento de liquidez condizente com a necessidade de crédito a ser demandado; a interlocução com agentes internacionais reguladores (Comitê de Basileia e *Financial Stability Board*), sobre regras mundiais de proteção ao sistema financeiro; e, finalmente, o gerenciamento dos próprios riscos provenientes das novas medidas regulatórias adotadas.

II

4. O Sistema Financeiro Nacional (SFN) é formado por um conjunto de agentes que promovem a intermediação financeira: credores e tomadores de recursos. Por meio dele, as pessoas, as empresas e o governo circulam a maior parte dos seus ativos, pagam suas dívidas e realizam seus investimentos. Nesse campo, destaca-se o papel do BCB, principal executor das orientações do Conselho Monetário Nacional (CMN) e responsável por garantir o poder de compra da moeda nacional, conforme diretrizes fixadas pela Lei 4.595/1964.

5. Por sua vez, a pandemia da Covid-19 é um problema sanitário que tem repercutido em diversos campos e setores das nações do mundo, notadamente na economia. Nela, a pandemia, segundo relato do Presidente do BCB, produzirá efeitos por meio de duas ondas: a primeira estaria relacionada à oferta, pelas restrições de movimentação e de acesso, como o fechamento de escolas e locais de trabalho; já a segunda ocorreria com a demanda, com potencial impacto sobre os serviços, os quais correspondem a 63% do PIB brasileiro.

6. A depender de tal impacto, haveria redução de renda e perda de valor dos ativos financeiros. A consequência imediata seria uma forte demanda por liquidez no sistema financeiro, advinda do setor econômico, fato que encareceria o crédito devido à elevada incerteza do mercado.

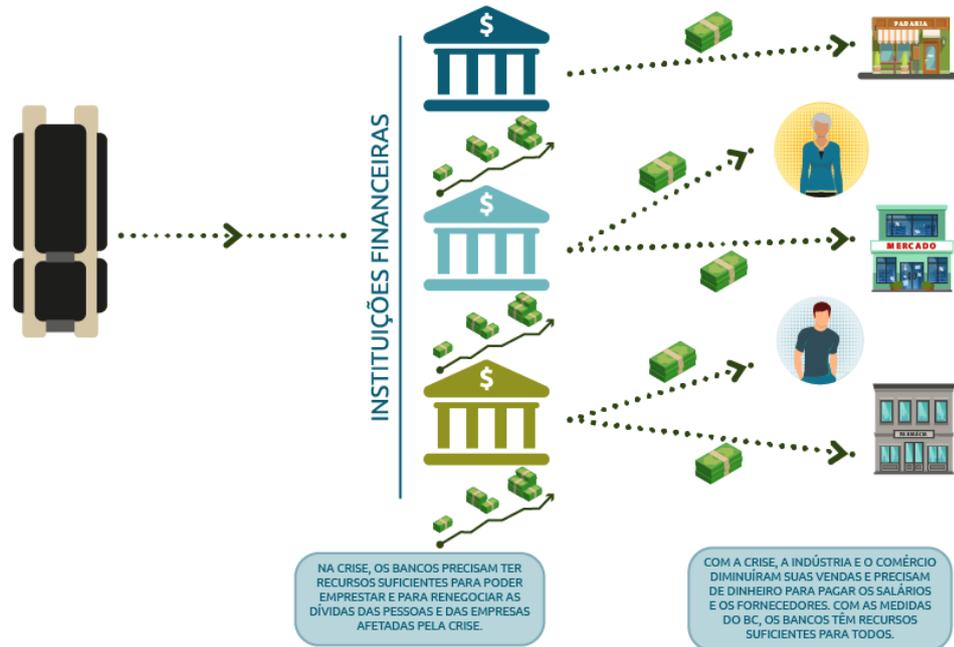
7. Diante desse quadro, o governo federal se viu compelido a adotar uma série de medidas de cunho fiscal, monetário e social, na tentativa de atenuar tais efeitos deletérios, com o fito de dar suporte à continuidade do funcionamento da economia e de garantir uma renda mínima para os vulneráveis, especialmente os que se encontram na informalidade.

8. Até o presente momento, o BCB adotou trinta e uma medidas para manter a funcionalidade dos mercados financeiros, no seu respectivo campo de atuação, que culminaram em um potencial incremento de R\$ 1,2 trilhão na liquidez do Sistema Financeiro Nacional, valor equivalente a 16,7% do Produto Interno Bruto (PIB). Dezenove dessas medidas foram objeto desta etapa do acompanhamento.

9. A figura a seguir ilustra a atuação do Banco Central do Brasil no combate aos efeitos da crise trazida pela Covid-19:

COMBATE AOS EFEITOS DA CRISE CAUSADA PELO CORONAVÍRUS

O BC ATUA PARA MANTER ADEQUADOS NÍVEIS DE LIQUIDEZ E DE CAPITALIZAÇÃO NO SISTEMA FINANCEIRO PARA QUE OS BANCOS MANTENHAM O FLUXO DE CRÉDITO PARA A ECONOMIA REAL. ENTRETANTO, A CONCESSÃO DE CRÉDITO DEPENDE DE DECISÕES DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (VOLUME E CONDIÇÕES DA OFERTA DE CRÉDITO) E DAS EMPRESAS E FAMÍLIAS (AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS). EMBORA NÃO POSSA DETERMINAR A REALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE CRÉDITO, O BC ATUA PARA CRIAR AS MELHORES CONDIÇÕES POSSÍVEIS PARA QUE O CRÉDITO CONTINUE FLUINDO.



10. Na instrução de peça 16, a secretaria especializada examinou as medidas adotadas no acompanhamento da higidez do Sistema Financeiro Nacional.

11. Ainda, foi desenvolvida metodologia por meio da qual o BCB realiza análise de risco de cada uma das medidas implementadas, evidenciando os seus controles ou mitigadores instituídos. A unidade instrutora examina as providências implementadas, de modo a avaliar, em abstrato, a razoabilidade das medidas, seus controles, mitigadores e indicadores. Com isso, ultimou-se identificar outros riscos não considerados pela Autoridade Monetária, a conferir maior transparência e *accountability* nas ações por ela empreendidas.

12. Sendo assim, reitero que o objetivo deste Acompanhamento é apontar, com maior clareza, os objetivos e os respectivos riscos envolvidos nas ações tomadas pelo BCB no enfrentamento da crise, de forma a conferir transparência e *accountability* às políticas regulatórias adotadas, catalisando maior segurança e confiança aos tomadores de decisão, ao Congresso Nacional e aos próprios cidadãos, últimos impactados pelas medidas então anunciadas pelo Banco Central.

III

13. Após análise minuciosa pela unidade instrutora, propôs-se a abertura de oportunidade de nova rodada de interlocução e construção de entendimento conjunto, com proposta de diligências ao Banco Central do Brasil, com o intuito de dialogar sobre alguns pontos de interesse do presente Acompanhamento, em especial acerca da aparente correlação entre aumento de liquidez pelo BCB e a emissão de novos títulos da dívida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), quesito a ser aprofundado.

14. Uma vez conhecidos previamente os objetivos de cada medida, bem como os seus controles, mitigadores e indicadores, será possível aferir com mais acuidade a eficiência e a eficácia de cada providência implementada, tanto de maneira individual quanto global, no caso de exame das medidas em sua totalidade. O intuito desse processo interativo é induzir a Autoridade Monetária a fazer uma constante reanálise sistemática de suas ações e medidas empreendidas.

15. Diante da pertinência das providências sugeridas, e visando elucidar a relação da atuação do BCB e da STN na gestão da liquidez do Sistema Financeiro Nacional, acolhi a proposta da unidade instrutora, e assim foi promovida diligência ao Banco Central do Brasil para que esclarecesse os seguintes pontos:

- a) quais outros instrumentos, além das operações compromissadas, o Banco Central possui para afetar a liquidez do Sistema Financeiro Nacional? Informar os montantes utilizados;
- b) levando em consideração a desejável e importante independência do Banco Central do Brasil, como se dá a interação com os demais órgãos do Governo Federal, principalmente a STN?
- c) existem canais formais de comunicação com a STN? Informar as normas, conforme o caso;
- d) na gestão da dívida e financiamento do Governo Federal, bem como das políticas públicas relevantes, o BCB possui uma atuação mais passiva (recebe os dados e ajusta sua expectativa de fatores condicionantes da base monetária) ou mais ativa (ajuda a construir a política com base em sua experiência)? Incluir nessa análise os diversos conselhos em que o BCB participa;
- e) considerando que, em última instância, é decisão das instituições financeiras a realização de operações com clientes ou com o Banco Central, qual é o limite em que o BCB pode estimular que elas ampliem sua concessão de crédito? Informar, com base em sua experiência, quais são os órgãos federais que possuem maior capacidade de influenciar essas instituições financeiras;
- f) ao que tudo indica, a Autoridade Monetária confere o suporte necessário à manutenção da estabilidade monetária, de inflação e cambial. Contudo, em tese, em um cenário de grande deterioração do PIB, queda sem precedentes das receitas, elevada frustração da rolagem da dívida e venda de novos títulos do tesouro e deflação, quais seriam as principais dificuldades em controlar os juros, a inflação e o câmbio?
- g) informar se o *Financial Stability Board* (FSB), Fundo Monetário Internacional (FMI), ou outras entidades, estão emitindo sugestões ao Banco Central do Brasil e, em caso positivo, apresentá-las.

16. A unidade instrutora informou que as respostas a essas perguntas somente serão analisadas com profundidade nas próximas etapas deste acompanhamento, uma vez que as respostas somente chegaram em 23/6/2020, além do fato de que a relação STN e BCB pode ser mais bem aproveitada quando se tocar na possível transferência do resultado da Autoridade Monetária à STN.

17. De todo modo, a unidade instrutora procedeu à análise individualizada (micro) e em conjunto (macro) das medidas adotadas pelo Banco Central do Brasil no combate aos efeitos da pandemia de Covid-19 a partir das informações coletadas.

18. Reproduzo a tabela a seguir com resumo das principais medidas adotadas pelo BCB, seus respectivos impactos potenciais e os montantes efetivamente implementados pela autoridade monetária.

Medida	Impacto		Valor
	Potencial	Implementado	2008
Liberação de liquidez			
Compulsório + Liquidez de curto-prazo (LCR)	R\$ 135 bi	R\$ 135 bi	–
Liberação adicional de compulsório	R\$ 70 bi	R\$ 70 bi	R\$ 82 bi
Flexibilização da LCA	R\$ 2,2 bi	R\$ 2,2 bi	–
Empréstimo com lastro em LF garantidas	R\$ 670 bi	R\$ 21 bi	–
Compromissadas com títulos soberanos brasileiros	R\$ 50 bi	R\$ 25 bi	R\$ 25 bi
Novo DPGE	R\$ 200 bi	R\$ 3,9 bi	R\$ 10 bi
Empréstimo com lastro em debêntures	R\$ 91 bi	R\$ 3,0 bi	–
Total	R\$ 1218,2 bi	R\$ 260,2 bi	R\$ 117 bi
% do PIB	16,7%	3,6%	3,8%
Liberação de Capital *			
Over hedge	R\$ 520 bi	R\$ 520 bi	–
Redução do ACCP	R\$ 637 bi	R\$ 637 bi	–
Redução de capital para operações de crédito a PMEs	R\$ 35 bi	R\$ 35 bi	–
Total	R\$ 1192 bi		–
% do PIB	16,4%		0,0%
Dispensa de provisionamento por repactuação	** R\$ 3200 bi	R\$ 550 bi	–
Outras medidas			
Linha de swap de dólar com o Fed	US\$ 60 bi		US\$ 30 bi
% do PIB	4,1%		2,4%
Criação de linha de crédito especial para PMEs	R\$ 40 bi	R\$ 1,9 bi	–
% do PIB	0,5%		

Fonte: BCB

(fonte: BCB, apresentação do Presidente do BCB em 1/6/2020)

19. Primeiramente, importa registrar a ponderação da unidade instrutora no sentido de que o impacto potencial de R\$ 1,2 trilhão de liquidez não significa, como o nome já denota, que efetivamente foi o incremento de liquidez nas instituições financeiras, que por sua vez atingiu, até a última parcial, a ordem de R\$ 260,2 bilhões.

20. A tabela com o resultado parcial analítico, bem como gráfico sintético de cada uma das medidas empreendidas e sua relação potencial *versus* implementado consta do relatório que acompanha este Voto.

21. A unidade instrutora também realizou interessante comparativo dos *status* das medidas adotadas pelos bancos centrais nos Estados Unidos, na Inglaterra, na União Europeia e no Japão para o enfrentamento da crise. Em linhas gerais, assim como no Brasil, as medidas efetivamente implementadas representam percentual ainda modesto em relação ao seu potencial máximo, notadamente pela exigência de demanda de mercado para tal, além de nova regulação, o que requer um certo tempo de execução.

22. Outro comparativo elucidativo tem como cerne a segregação entre medidas de liberação de capital e liberação de liquidez: a primeira é concernente ao afrouxamento regulatório, cujo efeito prático é o de majorar a capacidade de concessão de crédito dos bancos, estabelecendo um aumento no limite operacional máximo para tais concessões, sem comprometer a higidez imposta pelas regras macro prudenciais; a segunda, por sua vez, nos dizeres na unidade instrutora, se relaciona ao “*quantum de disponibilidade financeira que as instituições financeiras detêm para a concessão de novos créditos*”.

23. Razoável a conclusão de que é inócuo liberar tão somente o capital regulamentar sem que haja incremento na liquidez das instituições financeiras para o devido enfrentamento dos efeitos deletérios econômico-financeiros decorrentes da pandemia da Covid-19.

24. Ao observar a tabela acima, percebe-se que a capacidade para concessão de novos empréstimos (liberação de capital) foi aumentada em torno de R\$ 1,1 trilhão para o Sistema Financeiro Nacional como um todo, considerando o nível de capital próprio já alocado pelos bancos; já a liquidez dos bancos (ou seja, o montante de recursos financeiros que dispõem para conceder empréstimos), como já mencionado, foi majorado, efetivamente, na ordem de R\$ 260 bilhões.

25. No que tange à análise individual das medidas adotadas pelo BCB, destaco o risco, identificado pela própria área técnica do BCB e bem ressaltado pela unidade instrutora, de entendimento equivocado em relação ao objetivo da medida, no sentido de ampliação das operações de crédito em vez de aumento da liquidez para o sistema financeiro.

26. Friso que o mencionado risco foi aventado em quatro das dezenove medidas analisadas pela SecexFinanças (em nove oportunidades, se considerarmos todas as trinta e uma medidas), notadamente pelo caráter extremamente técnico das mencionadas medidas, o que enseja uma natural dificuldade de compreensão dos seus reais objetivos.

27. A unidade instrutora entende que a elevada complexidade técnica da matéria tratada pode fazer com que o risco se materialize na expectativa equivocada de que haveria crédito facilitado, ou na imagem de que o governo se preocupa apenas com a saúde financeira dos bancos ou, ainda, na chance de pessoas de relevante poder decisório tomarem decisões sem compreender a dinâmica BCB – Instituições Financeiras.

28. O Banco Central se posiciona de acordo com a existência dos riscos apontados e se propõe a atenuá-los, frisando que já atua de forma a tornar mais acessível o complexo conteúdo de suas medidas, sem, contudo, perder informações relevantes, conforme trecho de comunicação da autarquia que reproduzo a seguir (peça 37):

“2. Há, por parte do BC, o cuidado de tornar as medidas adotadas o mais claro possível para a sociedade. Nesse momento de forte aumento de aversão a risco em mercados locais e internacionais, esta Autarquia se ocupa em criar as condições de liquidez mais adequadas para que os intermediários financeiros possam continuar exercendo suas atividades, isto é, oferecendo liquidez a famílias e empresas financeiras ou não financeiras.

3. Cabe, no entanto, às instituições financeiras decidirem qual nível de risco de crédito que estão dispostas a assumir. É da natureza da livre iniciativa que qualquer empresa, financeira ou não, decida o risco compatível com seu modelo de negócio. O apetite por risco dos agentes econômicos normalmente é influenciado pelas condições macroeconômicas e financeiras vigentes e pelas próprias expectativas quanto a essas mesmas condições no futuro. Obviamente, o BC pode, em alguma medida, influenciar essas condições e essas expectativas, mas não há como determiná-las.

4. Em razão disso, concordamos com a sugestão apresentada no parágrafo 11 do Ofício de Requisição 05-77/2020-TCU/SecexFinanças de incluir texto no website do BC que trata das ações de combate aos efeitos da pandemia, deixando claro que não cabe ao BC assegurar a realização de operações entre as instituições financeiras e seus clientes, mas sim as estimular.

5. Também concordamos com a sugestão de esclarecer que parte significativa da ampliação de liquidez não provém de recursos públicos, mas de recursos privados das próprias instituições financeiras, como é o caso da liberação de parte do recolhimento compulsório.

(...)

7. Ocorre que os temas são complexos por natureza. O BC sempre busca um ponto de equilíbrio entre tornar a mensagem mais acessível e manter a precisão técnica necessária. A partir de certo ponto, quanto mais simples, menos precisa tecnicamente é a descrição da medida. Por outro lado, quanto mais precisa e técnica, potencialmente menos acessível se torna a mensagem para o cidadão comum não familiarizado com finanças e com o funcionamento do SFN.

8. Esse é, portanto, o equilíbrio perseguido pelo BC ao utilizar a “linguagem cidadã” em suas mensagens à sociedade: ampliar a possibilidade de que o cidadão comum entenda a medida sem prejudicar a precisão da explicação.”

29. Portanto, entendo coerente a conclusão da unidade instrutora pela desnecessidade de expedição de recomendação, em linha com os artigos 14 e 16 da Resolução TCU 315/2020, em face do formal comprometimento do Banco Central do Brasil efetivar ações capazes de proporcionar os resultados práticos pretendidos com a recomendação e, assim, mitigar o risco identificado.

30. No que tange aos demais riscos potencialmente advindos de todas as medidas analisadas, registro que aqueles em que cabe atuação do BCB foram devidamente tratados e mitigados, não havendo, portanto, riscos adicionais à higidez do Sistema Financeiro Nacional, como pode se depreender da análise minuciosa da SecexFinanças à peça 44, com a qual externo a minha integral aquiescência.
31. A título apenas exemplificativo, faço um breve comentário acerca da Circular BCB 4.020, de 26 de maio de 2020, que implementa medidas de estímulo ao uso da Poupança Social Digital, de que trata a Lei 13.982/2020, que instituiu o auxílio emergencial, política pública de titularidade do Ministério da Cidadania, e que tem a Caixa Econômica Federal como agente operador.
32. O objetivo da medida é principalmente reduzir a demanda por recebimento presencial do Auxílio Emergencial, com efeitos positivos sobre a saúde e conforto dos beneficiários, e os principais riscos associados se relacionam à falta de familiaridade dos beneficiários com pagamentos eletrônicos e sua predileção pelo recebimento em espécie, na agência ou correspondente bancário, bem assim à não aceitação dos cartões virtuais por estabelecimentos comerciais que operam com credenciadoras de menor porte.
33. Dentre as possíveis ações a cargo do BCB e por ele mesmo aventadas estão as ações de supervisão a fim de verificar se foram franqueadas aos credenciadores de menor porte todas as informações técnicas necessárias para a implementação dos requisitos de tecnologia necessários para a aceitação de operações com o cartão virtual.
34. As demais possíveis providências ficariam a cargo do formulador e do agente operador do auxílio emergencial (Ministério da Cidadania ou Caixa Econômica Federal), no sentido de conscientização e educação dos beneficiários e informação aos estabelecimentos comerciais acerca dos cartões virtuais.
35. No que diz respeito à análise macro das medidas empreendidas, foram examinados principalmente os aspectos do aumento da liquidez nos bancos e a consequente majoração do montante de concessão de crédito para os diversos agentes econômicos demandantes. Como pontuou a unidade instrutora, serão realizadas ulteriores análises acerca de aquisições de ativos de forma definitiva, decorrente da aprovação do orçamento de guerra e às linhas temporárias especiais de liquidez da LTEL-LFG e LTEL-Debêntures, que trazem risco de crédito aos balanços do Banco Central.
36. Importante mencionar que a unidade efetivou exame técnico comparativo com a situação de liquidez e capital das instituições financeiras anteriormente ao surgimento da pandemia, utilizando, para isso, informações do Relatório de Estabilidade Financeira (REF), de publicação semestral por parte do BCB.
37. Em suma, o BCB concluiu que o Sistema Financeiro Nacional se encontrava em níveis confortáveis, em termos de capitalização e liquidez, para dar o devido suporte financeiro ao esperado crescimento econômico que deveria ocorrer em 2020, em um cenário sem Covid-19. Com a mudança de panorama, após a implementação das medidas adotadas, espera-se que também estejam adequados para o enfrentamento da crise.
38. Outra conclusão, sob a perspectiva das instituições financeiras, foi a de que o ciclo econômico era de recuperação e que, embora houvesse uma baixa disposição para a concessão de crédito, havia uma tendência de aumento de exposição ao risco, conforme ocorresse a expansão da atividade econômica.
39. Assim, em termos de evolução do cenário de crédito desde o início da pandemia, e tendo como base o estudo publicado pelo BCB (peça 42) e intitulado “Evolução Recente do Crédito no SFN”, as medidas consumadas pela autarquia criaram as condições necessárias para que o canal do crédito continuasse funcional e eficaz durante a crise advinda da Covid-19, com aumento das concessões e diminuição nas taxas médias de juros.

40. Isso pode ser comprovado pelo fato de que a concessão de crédito livre a pessoas físicas e jurídicas tem se mantido em patamares superiores ao observado no mesmo período de 2019, com destaque para as pessoas jurídicas, cujas concessões aumentaram cerca de 35,5%, levando em consideração o período de início das ações de combate à pandemia em relação ao mesmo período no ano passado (gráficos constam do relatório que antecede este voto).

41. A queda experimentada nas taxas de juros também foi verificada nas condições dadas às pessoas físicas (notadamente crédito pessoal, exceto para aquisição de veículos) e às pessoas jurídicas (capital de giro e conta garantida, em especial).

42. Outro dado importante demonstra que as novas ofertas de crédito, na monta de R\$ 533 bilhões, foram efetivadas por instituições financeiras de todos os portes, desde o segmento S1 (grandes bancos) até o S4 (pequenas instituições), e que os destinatários dessas concessões também são compostos de empresas dos mais diversos tamanhos, além, é claro, de pessoas físicas.

43. Os dados das novas ofertas, bem como das renovações ocorridas (R\$ 253 bilhões), ambas no período de 16/3 a 12/6/2020, encontram-se na tabela (peça 42) que apresento a seguir:

Monitoramento de Crédito

Dados acumulados de 16/03 a 12/06/2020

Informações gerenciais coletadas semanalmente junto aos bancos e conglomerados bancários

Segmentos	Novas contratações					Renovações (1)				
	Corporate	Middle	MPE	PF	Totais	Corporate	Middle	MPE	PF	Totais
S1 - públicos	31.638	11.159	14.835	61.031	118.663	7.677	16.161	20.691	50.237	94.765
S1 - privados	169.810	28.756	27.949	55.606	282.121	77.620	15.321	8.233	26.797	127.971
S2	31.675	5.065	1.095	12.175	50.009	3.733	356	66	151	4.305
S3	32.230	10.241	2.383	16.736	61.589	10.736	2.021	976	5.341	19.074
S4	8.806	6.042	1.401	4.541	20.790	1.670	3.206	181	2.744	7.801
Valor das operações:	274.159	61.262	47.663	150.089	533.173	101.435	37.065	30.146	85.269	253.916

(1) Inclui rolagem integral de operações de crédito, inclusive com crédito novo, bem como renovações com alteração de prazo, taxa de juros e garantias.

(2) Corporate: empresas com faturamento anual acima de R\$ 500 milhões. Middle: empresas com faturamento anual entre R\$ 30 e R\$ 500 milhões. MPE: empresas com faturamento anual até R\$ 30 milhões

44. Do mesmo modo, vale trazer os números relativos ao Programa Emergencial de Suporte ao Emprego (PESE), instituído pela Medida Provisória 944/2020. Dados atualizados até o dia 15 de junho denotam a concessão de empréstimos no valor de R\$ 3,9 bilhões, beneficiando 1,8 milhão de empregados de 105.240 empresas financiadas.

45. Relevante ressaltar a informação de que 96,2% das entidades que buscaram esse financiamento foram atendidas, exceção reservada na sua maioria a empresas com restrição constitucional por débito previdenciário. Com a suspensão da aplicação desse mandamento por força da Emenda Constitucional 106/2020 (“orçamento de guerra”), o percentual de empresas não atendidas tende a reduzir ainda mais.

46. Junta-se a isso o montante repactuado com manutenção das taxas de juros (R\$ 649 bilhões, o que representa uma folga mensal de caixa da ordem de R\$ 78,8 bilhões pelos próximos meses).

47. Isso posto, reputo razoável a conclusão da unidade instrutora no sentido da existência da relação de causa e efeito entre as medidas de ampliação de liquidez no mercado e de flexibilização regulatória executadas pelo Banco Central e a concessão de novos créditos, bem como da repactuação de créditos antigos sob condições diferenciadas, durante a crise sanitária.

48. A unidade ressalta a magnitude dos montantes auferidos durante a pandemia, relacionando-os com o estoque total de crédito concedido pelas instituições financeiras no final de 2019, segundo o REF (peça 39, p. 35), que correspondia a R\$ 3,3 trilhões. Nesse sentido, é possível concluir que o valor atualizado de R\$ 533 bilhões (peça 42), concedido em novas operações, realizadas apenas no período de 16/3 a 12/6/2020, corresponde a um relevante percentual de 16,15% do citado estoque total de crédito detido pelos bancos.

49. Outrossim, quanto à conclusão do BCB e das próprias instituições financeiras de que o ciclo econômico era de recuperação e que havia uma tendência de aumento de exposição ao risco, é cediço que a crise alterou sobremaneira a mencionada expectativa, uma vez que a paralisação de grande parcela da atividade econômica ensejou o aumento das incertezas acerca do impacto efetivo da crise na renda das pessoas e no lucro das empresas.

50. Em que pese esse cenário desfavorável, compactuo com a conclusão de que as providências executadas pelo Banco Central do Brasil contribuíram de forma relevante e positiva para a observada expansão da concessão de crédito pelas instituições financeiras, uma vez que possibilitaram maior liquidez aos bancos e suavizaram temporariamente os requerimentos de capital regulatório, muito embora não se possa garantir que essa evolução creditícia tenha origem exclusivamente na atuação da autoridade monetária.

51. Por fim, no que tange a esse ponto, é verdadeira a alegação de que o segmento de micro e pequenas empresas foi o menos assistido, visto que apenas R\$ 47,6 bilhões do total de R\$ 533 bilhões – ou seja, menos de 10% – de novas operações concedidas foram endereçados a esse segmento.

52. A unidade instrutora trouxe aos autos pesquisa feita pelo Sebrae, a qual corrobora a desassistência das instituições financeiras às empresas de menor porte. Em resumo, somente 5% delas conseguiram obter crédito, embora apenas 38% das entidades tenha solicitado. Porém, pelo levantamento, 59% dessas empresas precisam ou precisarão de crédito para manter o negócio em funcionamento sem gerar demissões.

53. Conclui que, com o retorno das atividades econômicas, haverá demanda reprimida por crédito por parte das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, que deverão ser atendidas, sob pena de várias delas deixarem de existir, agravando ainda mais a recessão que provavelmente virá no período pós-pandemia.

54. Atento a isso, o Banco Central efetivou uma série de alterações normativas que ensejam o estímulo à concessão de crédito para as pequenas e médias empresas, dentro dos limites de sua competência, pois, como bem pontuou a unidade instrutora, “*a Autoridade Monetária não detém a prerrogativa de obrigar as instituições financeiras a emprestarem para qualquer setor econômico*”.

55. Entendo necessária a continuidade do acompanhamento do resultado advindo da implantação dessas medidas, juntamente com a instituição do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), da forma como planeja a unidade instrutora.

56. Por derradeiro, e também relacionado à preocupação atinente à dificuldade de acesso a crédito por parte de micro e pequenos empresários, a unidade instrutora entende que as medidas a cargo do BCB estão em harmonia com o propagado pelo *Financial Stability Board* (FSB), órgão internacional do qual o Brasil faz parte, e em linha com o adotado em outros países.

IV

57. Em suma, a SecexFinanças propõe que sejam informadas as conclusões desta primeira fase do acompanhamento à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista CN/Covid-19 do Congresso Nacional.

58. Informa que nas próximas etapas, buscar-se-á analisar com maior profundidade a operacionalização da Linha Temporária Especial de Liquidez e novas medidas adotadas entre 8/6/2020 e 8/7/2020, além da prerrogativa de aquisição definitiva de títulos públicos e privados, conferida ao BCB pela PEC do “orçamento de guerra”, dentre outros aspectos de alta relevância e sensibilidade, conforme se depreende da relatório que precede este Voto.

59. Conforme já adiantei em diversas partes deste Voto, acolho o encaminhamento da unidade instrutora em sua integralidade, incorporando os fundamentos apresentados às minhas razões de decidir.

60. Dessa forma, tendo em vista a importância da matéria ora tratada e o cenário de incertezas futuras, torna-se imprescindível continuar com o acompanhamento, nos moldes previstos pela unidade instrutora.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de julho de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator