

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC-015.912/2018-3 (Apenso: TC 038.135/2019-1).

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, Câmara de Comércio Exterior (Camex) e Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações (Cofig).

Responsáveis: Alexandre Meira da Rosa (CPF 976.881.856-53), Ivan João Guimarães Ramalho (CPF 280.080.578-15), Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva (CPF 691.850.857-15), Marcus Pereira Aucélio (CPF 393.486.601-87), Ruy Nunes Pinto Nogueira (CPF 012.281.887-34) e Sheila Ribeiro Ferreira (CPF 182.374.441-91).

Representação legal: Pedro Jose de Almeida Ribeiro (OAB/RJ 163.187), Joao Pedro Chaves Valladares Padua (OAB/RJ 130.690), Julia Alexim Nunes da Silva (OAB/RJ 149.781), Gustavo Toniol Raguzzoni (OAB/DF 59.533), Liana Claudia Hentges Cajal (OAB/DF 50.920), Pedro Barros Nunes Studart Correa (OAB/DF 43.656) e outros.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO INSTAURADA EM DECORRÊNCIA DO ITEM 9.3 DO ACÓRDÃO 1031/2018-PLENÁRIO. AUTORIZAÇÃO PARA O PAGAMENTO DO PRÊMIO DO SEGURO DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO (SCE) DURANTE O PERÍODO DE REEMBOLSO DO CRÉDITO (“ONGOING”), SEM A INDICAÇÃO DOS FATOS E DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA QUE FOSSE DESCONSIDERADO O PARECER TÉCNICO DA SEGURADORA BRASILEIRA DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO (SBCE). JUSTIFICATIVAS INSUFICIENTES PARA ELIDIR A IRREGULARIDADE. MULTA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, a instrução lançada aos autos pela então Secretaria do Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão (SecexFinanças), que teve a concordância dos dirigentes da unidade técnica (peças 125-127):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Representação sobre possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações da Camex (Cofig), relacionadas à autorização para o pagamento do prêmio do Seguro de Crédito à Exportação (SCE) durante o período de reembolso do crédito (“ongoing”), sem prévia e adequada avaliação dos riscos, em desacordo com a orientação técnica da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE).

HISTÓRICO

2. A autuação do presente processo foi determinada por meio item 9.3 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, que tratou de auditoria sobre os procedimentos para a concessão de financiamento à exportação de serviços de engenharia que não fossem de competência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

3. O item 9.3 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário previa:

9.3. determinar a autuação de processo apartado conexo a este processo de auditoria, com natureza de

representação, em cujo âmbito deverão ser avaliadas as condutas e as eventuais responsabilidades dos diversos agentes dos órgãos e entidades envolvidos com a matéria, a exemplo do Cofig, SBCE e BNDES, tendo em vista que o Cofig, ao aprovar na 49ª reunião ordinária, realizada no dia 27/8/2008, a nova forma de pagamento do prêmio de seguro de crédito à exportação (modalidade *ongoing*):

9.3.1. desconsiderou o parecer técnico da SBCE, que propôs o exame detalhado dos possíveis impactos atuariais mencionados no referido parecer, sem indicar os motivos (fatos e fundamentos jurídicos) pelos quais não foi atendido o referido parecer, em ofensa ao art. 50, inciso VII, da Lei 9.784/1999; e

9.3.2. não elaborou ou exigiu fosse elaborada análise prévia e adequada sobre a taxa de juros a ser aplicada nos casos de pagamento de prêmio *ongoing*, não restando comprovada a observância ao comando do inc. II do art. 8º da Lei 9.818/1999.

4. A instrução à peça 6 apontou a ocorrência de irregularidade no processo de aprovação da modalidade *ongoing* para pagamento do prêmio de seguro de crédito à exportação, devido à ausência de motivação para desconsiderar o parecer técnico da SBCE, o qual havia alertado sobre possíveis impactos atuariais sobre o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), além de ter sugerido a constituição de grupo de trabalho previamente à aprovação da medida para examinar referidos impactos. Ademais, registrou-se que a modalidade *ongoing* não possuía amparo legal à época.

5. Com relação a observância do inc. II do art. 8º da Lei 9.818/1999, de que trata o item 9.3.2 do Acórdão supra, entendeu-se que, embora o parcelamento do prêmio possa ter efeitos prejudiciais ao patrimônio do fundo, isso não evidencia por si só o descumprimento do citado dispositivo legal. Não teria sido possível estabelecer relação de causa e efeito.

6. Em vista disso, foi proposta a realização de audiência dos responsáveis pela aprovação em 27/8/2008, na 49ª Reunião Ordinária do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações da Camex (Cofig), da modalidade *ongoing* para pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, sem a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, em ofensa ao art. 50 da Lei 9.784/1999, para desconsiderar o parecer técnico da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE). Além disso, tal possibilidade de pagamento do prêmio de seguro de forma parcelada não possuía amparo legal à época.

7. Por meio do Despacho do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti (peça 8), a presente Representação foi conhecida, bem como foi determinada a realização de audiência nos moldes propostos pela unidade técnica.

8. Em sequência, foram expedidos os Ofícios de audiência (peças 15 – 20) aos responsáveis Sr. Alexandre Meira da Rosa, ciência em 7/9/2018 (peça 38); ii) Sr. Ivan João Guimarães Ramalho, ciência em 6/9/2018 (peça 25) iii) Sr. Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva, ciência em 6/9/2018 (peça 24), iv) Sr. Marcus Pereira Aucélio, ciência em 6/9/2018 (peça 21), v) Sr. Ruy Nunes Pinto Nogueira, ciência em 6/9/2018 (peça 23) e vi) Srª Sheila Ribeiro Ferreira, ciência em 6/9/2018 (peça 22).

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS

9. A seguir serão resumidos os argumentos apresentados nas Razões de Justificativa apresentadas pelos responsáveis acima citados.

Sr. Ruy Nunes Pinto Nogueira (peça 26)

10. O Senhor Ruy Nunes Pinto Nogueira argumenta que atualmente encontra-se aposentado e que a reunião em discussão no presente processo ocorreu há mais de uma década, razão pela qual possui recordações imprecisas e fragmentadas do ocorrido. Dessa forma, esclarece que obteve junto a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (Sain-MF) cópia da ata da reunião do Cofig em análise, mas não obteve acesso à íntegra do parecer técnico da SBCE. Por essa razão, informa que se aterá aos extratos do referido parecer citados na representação da unidade técnica deste tribunal.

11. O responsável argumenta preliminarmente que a proposta da modalidade *ongoing* foi feita pelo BNDES, com base em prática aprovada pelo “Comitê de Crédito para a Exportação da Organização para Cooperação com vistas ao Desenvolvimento (OCDE)”, comitê do qual, segundo afirma, o Brasil fazia e faz parte.
12. Alega que, de acordo com o parecer da SBCE, não haveria “*loss ratio*” significativo na aprovação da modalidade proposta para o Fundo de Garantia das Exportações (FGE) e haveria aspectos positivos, como a maior flexibilidade na forma de pagamento do prêmio.
13. Em relação à sugestão contida no parecer da SBCE de constituição de grupo de trabalho para o exame detalhado dos impactos da modalidade *ongoing* no fundo, o defendente observa que, durante a reunião, o representante da SBCE em nenhum momento se referiu à proposta da criação do mencionado grupo de trabalho. Tal representante teria voltado a negar qualquer impacto atuarial no *loss ratio* do FGE e teria reforçado que a modalidade *ongoing* deveria ser aplicada em casos específicos (caso a caso) nos moldes operacionais de algumas agências internacionais.
14. Tal discrepância entre o texto do relatório da SBCE e a intervenção verbal feita por seu representante no tocante à criação do grupo de trabalho, conforme alegações do responsável, pode ter ocorrido em virtude do fato de que a inclusão de qualquer item da pauta do Cofig era precedida por sua discussão exaustiva nas reuniões do Grupo de Assessoramento Técnico (GAT), situação em que, segundo afirma, as arestas eram aparadas e as posições de diferentes órgãos harmonizadas.
15. No que se refere ao fato de que não havia amparo legal à época da aprovação da modalidade *ongoing* pelo Cofig, afirma ser especioso esse raciocínio, pois se não havia legislação que permitisse tal modalidade, também não havia nada que a impedisse. Mesmo raciocínio se aplicaria à modalidade *up front* (antes da concessão do financiamento) e *as drawn* (à medida que as parcelas do financiamento fossem liberadas), modalidades essas amplamente utilizadas antes e depois da 49ª reunião do Cofig.

Sra. Sheila Ribeiro Ferreira (peça 55)

16. A Sra. Sheila apresenta os mesmos argumentos do Sr. Ruy Nunes Pinto Nogueira descritos nos parágrafos 11 e 15 supra.
17. Além desses, a responsável transcreve e destaca trechos da Ata da 49ª Reunião do Cofig, como os esclarecimentos do representante do BNDES de que a modalidade *ongoing* ocorreria em duas situações: i) financiamentos concessionais, entendidos como aqueles em que o custo final para o tomador é inferior às taxas de financiamento comerciais (CIRR); e ii) nos casos em que o prêmio *flat* correspondente fosse superior a 15% do valor da operação. Segundo destaca, tal representante argumentou que o pagamento do prêmio do SCE juntamente com o fluxo de pagamento do financiamento da operação, “notadamente quando a taxa do prêmio é muita elevada, tem por objetivo harmonizar tal pagamento com o prazo do recebimento da equalização de taxas de juros”, paga pelo Tesouro Nacional, que também ocorre ao longo do financiamento.
18. Na sequência, são destacados trechos da ata em que o representante da SBCE informa que teria realizado pesquisa junto a diversas agências de crédito à exportação (ECA) e constatado, que as tais agências que aceitam tal modalidade de pagamento do prêmio de seguro levarem em consideração o histórico de pagamentos e o nível de risco do país. Além disso, esse representante esclareceu que sob o enfoque do regime de competência e considerando que o responsável pelo pagamento do prêmio seria o BNDES, não haveria impacto atuarial no “*loss ratio*” do FGE, uma vez que na hipótese de o importador tornar-se inadimplente, o beneficiário, para fazer jus ao pagamento da indenização, estaria obrigado a recolher o prêmio conforme o cronograma original do financiamento concedido, ou seja, não haveria risco de o banco deixar de efetuar o pagamento do prêmio durante o período de reembolso do crédito.

20. Quanto à ausência de legislação que permitisse tal modalidade, além de apresentar o mesmo argumento do responsável anterior (item 15), é ressaltado tratar-se de questão estritamente operacional, e que a adoção da modalidade *ongoing* “é consistente com a decisão da política pública de aproximar as práticas brasileiras às práticas internacionais”. Segundo sua manifestação, a Nota Atuarial, que estabelece a metodologia de cálculo do preço de cobertura para operações do SCE, não teria disposto sobre a modalidade de pagamento do prêmio, sendo que o Cofig era competente para definir parâmetros e condições para a prestação de garantia da União, conforme o disposto no art. 4º, inciso V, do Decreto nº 4.993/2004. Alega, ainda, que a legislação vigente à época, a Lei nº 6.704/1979, regulamentada pelo Decreto nº 3.937/2001, “não determinava uma data para o vencimento da obrigação de o segurado pagar o prêmio do SCE”.

22. Sobre o parecer da SBCE, ressalta que não se amolda ao conceito de Nota Técnica ou de qualquer outro documento oficial, pois não contém assinatura ou indicação de autoria. Tal documento não conteria nenhuma orientação técnica, se restringindo a tecer comentários sobre a nova metodologia proposta e oferecer elementos para embasar a discussão sobre o assunto. O representante da SBCE, segundo informa, não teria feito qualquer ressalva significativa à aprovação da nova modalidade de pagamento e sequer teria sugerido a constituição de grupo de trabalho.

23. Além disso, embora o documento da SBCE tenha apontado para um possível impacto no *loss ratio* do fundo pelo regime de caixa, isso não teria sido cogitado nas discussões, por ser o FGE um fundo orçamentário. Assim, conforme esclarece, para o pagamento de eventuais indenizações o que importa seria a existência de dotação orçamentária, enquanto o prêmio do SCE seria recolhido diretamente à conta do Tesouro Nacional, se caracterizando como receita orçamentária. Dessa forma, a questão de impactos sobre o regime de caixa seria válida somente se o FGE fosse um fundo privado, sem vinculação com o Orçamento Geral da União (OGU).

24. O patrimônio do fundo, conforme afirma a responsável, não teria sido colocado em risco, pois, o *loss ratio* sob o regime de competência teria permanecido inalterado. O ponto negativo possivelmente seria o comprometimento do fluxo de recursos para o FGE, sendo que esse aspecto não teria sido colocado à mesa para discussão na ocasião, segundo entende a representante, pela própria natureza do fundo, um fundo orçamentário.

25. Em conclusão, a defendente discorda de que a decisão do Cofig tenha desconsiderado o documento elaborado pela SBCE, pois os argumentos, os fatos e os fundamentos jurídicos apresentados pelo BNDES e pela SBCE para aprovar o novo modelo teriam sido plenamente acolhidos pelo Comitê na tomada de decisão, conforme consta na Ata da 49ª Reunião do Cofig.

26. Também manifesta discordância de que tenha havido exposição do patrimônio do FGE a possíveis impactos negativos, uma vez que os prêmios cobrados são estatisticamente mensurados, com propriedade técnica pela SBCE, à época, estando devidamente dimensionados em função do risco assumido. Além disso, reforça que se não houver o pagamento do prêmio ou de qualquer parcela dele, não haverá, também, a cobertura do risco e a correspondente indenização.

Sr. Ivan João Guimarães Ramalho (peça 60-61)

27. Em princípio, a defesa impugna o caráter oficial do documento da SBCE, pois tal documento não conteria assinatura por nenhum técnico da empresa, não parecendo, conforme alega, ser considerado, pela própria SBCE, como um documento conclusivo. Tal fato tornaria questionável sua validade jurídica, enquanto “parecer, laudo, proposta ou relatório oficial”, nos termos dispostos no art. 50, VII, da Lei 9.784/1999.

28. Além disso, argumenta que o Cofig não se encontraria vinculado a sugestões, recomendações ou orientações da assessoria técnica, ou seja, a nota técnica da SBCE não seria vinculante. Defende que as decisões consensuais do Cofig eram viabilizadas por discussões prévias nas reuniões do Grupo de Assessoramento Técnico (GAT). O assunto teria sido objeto de análise

por esse grupo, o qual teria concluído que “a constituição de um grupo de trabalho específico certamente teria os mesmos técnicos dos diversos órgãos que já integravam o GAT e provavelmente traria as mesmas conclusões”.

29. Com relação ao prêmio do seguro, é destacado o disposto no §2º do art. 10º da Resolução 48/2007 do Senado Federal, o qual dispõe que nas garantias prestadas pela União na forma de seguro, os prêmios pagos pelos segurados serão considerados contragarantias suficientes, desde que calculados com base em critérios atuariais de forma a cobrir o risco de inadimplência das obrigações garantidas. Dessa forma, afirmam que o cálculo do prêmio teria considerado o risco dos países devedores e teria sido efetuado com base em critérios atuariais previamente definidos e aprovados pela Camex, citando inclusive a taxa de prêmio calculada para algumas operações que chegou a 47% do valor coberto e ressaltando que a obrigação de pagar as parcelas do prêmio do SCE recairia sobre o banco segurado.

30. A decisão colegiada do Cofig teria sido legítima e fundamentada em razões de fato e de direito, nos termos do art. 50, §3º, da Lei nº 9.784, de 1999. A fundamentação consistiria: (i) na necessidade do BNDES de harmonizar o pagamento do prêmio com o prazo do recebimento da equalização das taxas de juros, que também ocorre ao longo do financiamento; (ii) no fato de que a modalidade *ongoing* seria oportunizada apenas em financiamentos concessionais e no caso em que o prêmio *flat* correspondente fosse superior a 15% do valor da operação; (iii) no fato de que pelo regime de competência não haveria deterioração do *loss ratio*; e (iv) levando em consideração a condição do BNDES de banco segurado.

31. Com relação à ausência de previsão legal para a modalidade *on going*, a defesa sustenta que o fato de tal modalidade vir expressa em legislação datada de 2016, não implica concluir que antes de sua disciplina normativa a modalidade fosse vedada.

32. Sobre o assunto, é citado o Parecer PGFN/CAF 1732/2009 (peça 60, p. 30), o qual disporia que a legislação vigente à época Lei 6.704/1979, regulamentada pelo Decreto 3.937/2001, não traria determinação quanto ao vencimento da obrigação do segurado de pagar o prêmio do SCE, o que faria incidir a norma supletiva do Código Civil. Já o Código Civil de 2002 prevê, em seu art. 763, que o segurado não terá direito à indenização do seguro em caso de mora no pagamento do prêmio. Em vista disso, a defesa conclui que se a lei admite a ocorrência de mora no pagamento do prêmio, seria porque o prêmio pode ser pago após o início da garantia, ou de forma parcelada.

33. Além desses, são apresentados os mesmo argumentos descritos nos parágrafos 15 e 20 supra.

34. Por fim, a defesa sustenta a ausência de risco e prejuízo ao FGE, destacando trecho do estudo produzido pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF) (peça 72) sobre os impactos da aprovação da modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do SCE. A ABGF teria considerado que não houve desequilíbrio atuarial/financeiro para o FGE, não tendo ocasionado mudança nos limites operacionais do fundo. Também não teria havido prejuízo ao patrimônio daquele fundo.

Sr. Marcus Pereira Aucélio (peça 63)

35. A defesa do Sr. Marcus Pereira Aucélio invoca, preliminarmente, a prescrição da possibilidade de o TCU aplicar qualquer penalidade aos potenciais envolvidos. O responsável teria sido notificado em 6/9/2018 sobre ato supostamente irregular ocorrido em 27/8/2008, portanto, após um intervalo de dez anos e dez dias.

36. Argumenta-se que, embora o TCU tenha firmado jurisprudência sobre o prazo prescricional de eventual pretensão punitiva em dez anos, conforme o Acórdão 1.441/2016 - Plenário; em 2017, sobreveio decisão definitiva nos autos do Mandato de Segurança 32.201/DF por

parte do Supremo Tribunal Federal (STF). Na linha desse precedente do STF, a prescrição no TCU seguiria a Lei 9.873/1999, a qual prevê a prescrição em cinco anos para ação punitiva da Administração Pública Federal. Dessa forma, no presente caso a eventual pretensão punitiva deste Tribunal estaria prescrita, devendo ser arquivada.

37. Quanto ao mérito, a defesa afirma que não podem ser considerados como atos de administração consultiva documentos apócrifos, informais, utilizados como elementos secundários de convicção para os participantes de uma determinada reunião. Nesse sentido, cita-se o art. 22 da Lei 9.784/99, §1º, o qual prevê que os atos de processo administrativo devem ser produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura de autoridade responsável. Dessa forma, o documento da SBCE consistiria em uma simples opinião, manifestada por pessoa não identificada, voltada a subsidiar o representante da SBCE junto ao Cofig, o qual teria, motivada e explicitamente, discordado do seu conteúdo.

38. Ao contrário do contido no Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, a defesa entende que a superação do chamado parecer da SBCE teria sido motivada, ainda que de forma sucinta. Destaca-se trecho da ata em que o representante da SBCE esclarece que com a adoção da nova metodologia, sob o enfoque do regime de competência, e considerando a qualidade do responsável pelo pagamento do prêmio, no caso o BNDES, não haveria impacto atuarial no “*loss ratio*” do fundo, pois não haveria risco de o banco deixar de efetuar o pagamento do prêmio durante o período de reembolso do crédito.

39. Resumidamente a fundamentação para discordância do parecer da SBCE consistiria em: (i) o pagamento *ongoing* ser adotado por diversas agências de crédito à exportação; (ii) não haveria risco de insolvência por parte do segurado, o BNDES, de modo que a higidez atuarial do FGE restaria preservada e (iii) a adoção da modalidade *ongoing* seria avaliada caso a caso.

40. Adicionalmente, ressalta-se a conclusão do estudo sobre as consequências da aprovação do pagamento do prêmio do seguro *ongoing* no FGE, cuja realização foi determinada pelo Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário. Tal estudo teria concluído que a modalidade *ongoing* não gera desequilíbrio atuarial do FGE e serviria de prova sobre o acerto da decisão tomada pelo Comitê em 2008.

41. A defesa do responsável aponta, também, inconsistência no parecer elaborado no âmbito da SBCE, pois sustenta que tal documento parece supor que o FGE teria que arcar com os custos de eventual sinistro ainda que não fossem pagos regularmente os prêmios pelo segurado. No entanto, o segurado (BNDES) arcaria com o prêmio.

42. Com relação ao cálculo do prêmio pago na modalidade *ongoing*, esclarece que o prêmio financiado possui um adicional que cobre atuarialmente o risco de inadimplemento. Nesse caso, o percentual do prêmio financiado seria dado pela fórmula: $\%PF = \%PV / (1 - \%PV)$, em que PF é o prêmio financiado e PV é o prêmio à vista. Como o denominador seria inferior a um, o prêmio financiado seria sempre superior ao prêmio à vista. Em vista disso, as duas formas de recebimento do prêmio seriam neutras atuarialmente.

43. Ademais, conforme a defesa, o cálculo do prêmio levaria em consideração o risco dos países devedores e seria efetuado com base em critérios atuariais previamente definidos e aprovados pela Camex. Cita-se como exemplo o prêmio de 47% calculado para Cuba, uma das maiores taxas de prêmio *flat* já aplicadas a uma operação garantida pelo SCE, segundo informa. Assim, embora o risco coberto pelo SCE seja o risco do país devedor do financiamento, o risco relativo ao pagamento das parcelas do prêmio seria do banco financiador, no caso o BNDES.

44. Por fim, sobre a base legal da decisão do Cofig, além dos argumentos apresentados pelas defesas dos responsáveis anteriores, argumenta-se que o Brasil havia aderido em 2007 ao Entendimento Setorial Aeronáutico, cujo texto permitiria o financiamento do prêmio – seu

recebimento em *spreads* anuais (art. 11.b). Adicionalmente, defendem que, embora o Brasil não seja signatário do Arranjo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), esse documento regulamenta prática internacional sobre o crédito à exportação de maneira ampla, permitindo o financiamento do prêmio. Assim, “ao oferecer esta prática no pacote de financiamento, o Brasil estava apenas buscando oferecer as condições que os demais países oferecem a seus exportadores”.

Sr. Alexandre Meira Rosa (peça 69-72)

45. A defesa do responsável aponta inicialmente que o Superior Tribunal de Justiça (STJ), que tem competência constitucional para a decidir em última instância sobre a aplicação de lei federal, pacificou entendimento pela aplicação do prazo prescricional de cinco anos em casos como o da presente representação. Desse modo, a pretensão punitiva deste tribunal no presente processo restaria prescrita, uma vez decorrido prazo muito superior a cinco anos.

46. No mérito, defendem que a ata da reunião do Cofig contém fundamentos de fato e de direito para a adoção da modalidade *ongoing*. Os argumentos de fato são: (i) inexistência de risco de inadimplência do prêmio e (ii) o objetivo de harmonizar o prazo de pagamento do prêmio com a amortização do financiamento. O fundamento de direito consistiria na competência dada ao Cofig para definir parâmetros e condições das operações de SCE (Lei 6.704/79 e Decreto 4.993/2004). Tais atribuições denotariam poder normativo, o qual se realizariam mediante exercício de discricionariedade técnica.

47. Além disso, o documento proveniente da SBCE não poderia ser considerado oficial, conforme afirma, por que: (i) teria sido elaborado por empresa privada, (ii) seria apócrifo, requisito essencial previsto no art. 22, § 1º, Lei 9.784/99; e (iii) teria sido infirmado pelo então Presidente da SCBE, que teria tratado tal documento como apenas um guia para sua manifestação oral.

48. Ressaltam, também, as conclusões do estudo promovido pela Sain e pela ABGF (peça 72), em que é afirmado que a aprovação “não caracterizou desequilíbrio atuarial/financeiro para o FGE, tampouco ocasionou qualquer mudança nos limites operacionais do FGE”.

49. Sobre a falta de base legal para a nova modalidade aprovada, apresentam os mesmos argumentos dos responsáveis anteriores.

Sr. Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva (peça 73)

50. A defesa alega que não existe uma “nota técnica”, pois não se trata de “parecer, laudo ou relatório oficial”, de forma que não seria aplicável o art. 50, VII da Lei 9.784/1999. Assim não haveria ilícito do ponto de vista legal.

51. O documento da SBCE consistiria em um papel de trabalho, com o objetivo de subsidiar as discussões preparatórias ao Cofig, que ocorreriam no âmbito do Grupo de Assessoramento Técnico (GAT). Os integrantes do Cofig, incluindo o responsável Luiz Eduardo Melin, não teriam acesso aos papéis de trabalho que circulam no GAT. A não ser que fossem registrados em ata, tais papéis também não seriam lidos ou apresentados na própria reunião do Cofig. No presente caso, não seria possível ter certeza, pois não foi registrado na Ata da 49ª reunião do Cofig, sendo provável, segundo a defesa, que a constituição do grupo de trabalho tenha sido descartada na própria discussão do GAT.

52. A aprovação da modalidade *ongoing* pelo Cofig teria ocorrido acatando a proposta do BNDES e a manifestação da SBCE, sendo a atuação do Cofig regular e dentro de sua esfera legal de competência.

51. A defesa busca identificar os intervenientes numa operação de exportação de serviços, com financiamento do BNDES e contratação de seguro de crédito à exportação, em que a União (BNDES) paga à própria União (FGE/Tesouro) um prêmio de seguro e, em caso de sinistro, a

União ressarcir a própria União pelo inadimplemento do governo estrangeiro. Esse mecanismo se explicaria pelo fato de que o BNDES tem metas próprias de lucratividade e aceitação de risco a seguir e pelo fato de o SCE ter sido criado para permitir que bancos privados também participassem do financiamento à exportação, embora o BNDES domine esse mercado.

52. Argumentam que o BNDES é o financiador da exportação, segurado do SCE e devedor do prêmio do seguro. Nesse contexto, a modalidade *ongoing* teria o objetivo de harmonizar o pagamento do prêmio, a ser feito pelo BNDES, com o recebimento da equalização de taxas de juros, pagamento que é feito pelo Tesouro ao banco. Reforça-se a alegação de que o devedor do prêmio do seguro não era o governo estrangeiro, mas o BNDES, cuja liquidez e capacidade de pagamento seriam incontestáveis, especialmente em 2008.

53. Conforme consta da defesa, a instrução da unidade técnica deste Tribunal teria partido do pressuposto de que o devedor do prêmio era o governo estrangeiro ou que de alguma maneira o patrimônio do FGE, de onde saíam eventuais pagamentos de sinistros pelo SCE, estaria atrelado ao risco de *default* do governo estrangeiro. No entanto, sustentam que para efeito de composição do patrimônio do FGE e do pagamento dos prêmios que mantém esse fundo, a capacidade de pagamento do governo estrangeiro não seria relevante. Isso porque, o BNDES garantiria o pagamento do prêmio, por ser o devedor desse prêmio e também o segurado.

54. Ademais, destaca-se que o impacto da adoção da modalidade *ongoing* teria efeito nulo no regime de competência e que o regime de caixa seria “basicamente irrelevante” para um fundo como o FGE, que lida com “créditos e débitos futuros e detêm enorme capital”.

55. Por fim, sobre a falta de base legal para a nova modalidade aprovada, são apresentados os mesmos argumentos dos responsáveis anteriores.

EXAME TÉCNICO

Tempestividade

56. As razões de justificativa apresentadas por todos os responsáveis observaram os prazos definidos, incluindo as dilações concedidas.

Prescrição

57. Em exame de incidente de uniformização de jurisprudência, o TCU apreciou a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, deixando assente por meio do Acórdão 1.441/2016 – TCU – Plenário que:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;

9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal;

58. Dessa forma, de acordo com o disposto no item 9.1.1 supra, o prazo prescricional incidente no presente caso é de dez anos. A data da ocorrência do fato (item 9.1.2) foi em 27/8/2008, data da 49ª Reunião do Cofig. Já o ato que ordenou a audiência, conforme previsto no item 9.1.3 supra, foi o Despacho do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti (peça 8), juntado ao processo em 23/7/2018. Dessa forma, a data do ato que determinou a audiência interrompeu o prazo prescricional antes de alcançado dez anos da data de ocorrência do fato, de forma que a prescrição da pretensão punitiva deste tribunal no presente processo não se consumou.

Análise das Razões de Justificativa

59. A audiência determinada nos presentes autos aponta irregularidade na aprovação, em 27/8/2008, na 49ª Reunião Ordinária do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações da Camex (Cofig), da nova forma de pagamento de prêmio do seguro de crédito à exportação, modalidade *ongoing*, sem a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos para que fosse desconsiderado o parecer técnico da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), em ofensa ao art. 50 da Lei 9.784/1999, expondo o patrimônio do FGE a possíveis e previsíveis impactos negativos, e, ainda, sem amparo em dispositivos legais vigentes.

60. Com relação ao último ponto, a ausência de amparo legal para a adoção da nova modalidade de pagamento do prêmio do seguro, entende-se razoável os argumentos trazidos pelos responsáveis. À época, a legislação não definia as modalidades de pagamento do prêmio, nem mesmo as que já eram aceitas, *up front* (à vista) ou *as drawn* (conforme os desembolsos). O Cofig detém competência para estabelecer parâmetros e condições para a concessão de garantia às operações no âmbito do seguro de crédito à exportação, nos termos do art. 1º, inciso II do Decreto 4.993/2004. Dessa forma, o fato de a Lei 13.292/2016, posterior, ter discriminado todas as formas de pagamento de prêmio do SCE possíveis, não implica que antes de sua existência, uma determinada forma ou outra fosse vedada.

61. No que se refere à ausência de motivação para aprovação da modalidade *ongoing* para o pagamento do prêmio do SCE, verifica-se que assiste novamente razão os responsáveis, ao alegarem que tal decisão não foi tomada sem motivação. O relato, constante da ata (peça 4), das manifestações verbais de representantes do BNDES e da SBCE, bem como de integrantes daquele conselho, têm o condão de demonstrar argumentos e fundamentos para a decisão tomada na ocasião daquela reunião.

62. Além disso, de fato, o documento de autoria da SBCE intitulado “Comentários sobre uma nova metodologia para a cobrança de prêmios em transações utilizando o Seguro de Crédito à Exportação (SCE)” (peça 3) não contém data ou assinatura, não podendo ser considerado como parecer ou laudo oficial.

63. Em vista desses pontos e considerando os termos em que foi definida a presente audiência aos responsáveis pela aprovação da possibilidade de adoção da modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do SCE, entende-se que devem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas.

Outras fragilidades na decisão do Cofig

64. Por outro lado, não se pode deixar de registrar que há incoerência e/ou contradição nos termos definidos na decisão daquele conselho. Embora o documento da SBCE possa não ter caráter oficial, não há argumentos para que se ignore o seu conteúdo, especialmente por que o representante da SBCE ressaltou durante a reunião, conforme registrado em ata, sua principal conclusão. Na ata, subitem 2.3 (peça 4 p. 3), consta:

(...) O representante da SBCE, Sr. Marcelo Pinheiro Franco, informou que a Seguradora realizou pesquisa junto a diversas agências de crédito à exportação (ECA) e constatou que as **agências que aceitam o pagamento do prêmio durante o período de financiamento levam em consideração o histórico de pagamento e o nível de risco do país**. Esclareceu que, conforme **Nota Técnica** produzida pela SBCE sobre a proposta de financiamento do prêmio pelo FGE, com a adoção da nova metodologia, sob o enfoque do regime de competência, e considerando a qualidade do responsável pelo pagamento do prêmio, no caso o BNDES, não se vislumbra qualquer impacto atuarial no ‘*loss ratio*’ do Fundo, uma vez que não haveria risco de o banco deixar de efetuar o pagamento do prêmio durante o período de reembolso do crédito. Informou, ainda, que a Nota Atuarial vigente, submetida à aprovação da CAMEX, que estabelece a metodologia de cálculo do preço de cobertura para operações do SCE ao amparo do FGE, não determina a forma de pagamento do prêmio. Assim, a Seguradora sugeriu que, no caso de aprovação da proposta pelo COFIG, tal forma de pagamento do prêmio **deveria ser aplicada em casos específicos (caso a caso), nos moldes operacionais de algumas agências internacionais**. (grifos nossos)

65. Registre-se que, na própria ata, o representante da SBCE se refere ao documento produzido pela empresa como “nota técnica”, embora, de fato, o documento ao qual este Tribunal teve acesso não contenha assinatura.

66. A questão que se releva aqui é sobre a prática internacional quanto à adoção da modalidade *ongoing* para pagamento de prêmio de seguro de crédito à exportação. Ao tratar sobre a experiência de outras agências de crédito à exportação, o documento da SBCE (peça 3) relata que foram consultadas agências quanto à adoção de outras formas de pagamento do prêmio além de “*up front*” (à vista) e “*as drawn*” (conforme os desembolsos) e se alguma delas aceitava, especificamente, o pagamento do prêmio em parcelas durante o período de repagamento.

67. Em resposta, é apresentado um quadro (peça 3, p. 2), por meio do qual, se verifica que de oito agências consultadas, três não aceitam a modalidade *ongoing* (ONDD – Bélgica, Euler Hermes – Alemanha e Coface – França), três aceitam mediante análise caso a caso (EDC – Canadá, Finnvera – Finlândia, e US Ex-Im – EUA) e duas aceitam dizendo ser usual a frequência (EFIC – Austrália e EKN – Suécia). A EKN – Suécia esclarece que quando adota a cobrança *ongoing*, 15% do prêmio deve ser pago à vista no momento da emissão da apólice.

68. Portanto, com base nesse resultado, **não é possível afirmar que a modalidade *ongoing* seja uma prática internacional usual**.

69. Em sequência, a SBCE destaca que, na maioria dos casos, as agências que disponibilizam este tipo de modalidade o fazem via financiamento direto (*direct lending*), ou seja, elas financiam e tomam o risco da operação ao mesmo tempo, sem a utilização de garantia de um instrumento como o SCE.

70. Em conclusão, a SBCE afirma que uma das maiores motivações para que uma agência governamental incorra no risco de uma transação com o prêmio financiado da maneira então pleiteada era a qualidade de crédito do devedor. Nesse sentido, o representante da SBCE ressaltou na 49ª reunião do Cofig que as agências que aceitam o pagamento do prêmio durante o período de financiamento levam em consideração o histórico de pagamento e o nível de risco do país. Ou seja, resta-se evidente que **não há respaldo em prática internacional para adoção da modalidade *ongoing* para países de alto nível de risco** e, menos ainda, para países com histórico de pagamentos marcado por atrasos recorrentes.

71. No entanto, a proposta de adoção de tal modalidade foi levada ao Cofig pelo BNDES nos seguintes termos:

(...) Subitem 2.3 – FGE/SCE: Proposta do BNDES de alteração da forma de pagamento do prêmio do SCE. O representante do BNDES, Sr. Luiz Antonio Araújo Dantas, apresentou proposta de pagamento semestral do prêmio do Seguro de Crédito à Exportação – SCE, ao longo

do fluxo de pagamento do financiamento, em duas situações: i) financiamentos concessionais, entendidos como aqueles em que o custo final para o tomador é inferior às taxas de financiamento comerciais (CIRR); e ii) nos casos em que o prêmio flat correspondente seja superior a 15% do valor da operação. Esclareceu que o pleito do BNDES acerca do pagamento do prêmio do SCE juntamente com o fluxo de pagamento do financiamento da operação, notadamente quando a taxa do prêmio é muito elevada, tem o objetivo de harmonizar tal pagamento com o prazo do recebimento da equalização de taxas de juros, que também ocorre ao longo do financiamento. (negrito no original e sublinhados inseridos)

72. Uma das condições propostas pelo BNDES, a de que o prêmio *flat* correspondente seja superior a 15% do valor da operação, remete a operações de elevado risco.

73. Sobre esse assunto, para se estabelecer parâmetro de referência, segundo o relatório de gestão do FGE relativo ao exercício de 2008 (peça 80, p. 15), a arrecadação de prêmio daquele fundo é estimada com base em uma taxa média de 4% *flat* de prêmio do setor de aviação regional e de 1,8% *flat* para os demais setores. Portanto, **prêmio acima de 15% reflete nível de risco em muito superior à média.**

74. O representante da SBCE sugeriu ao final, de acordo com trecho destacado na transcrição acima, que tal forma de pagamento do prêmio deveria ser aplicada em casos específicos (caso a caso), nos moldes operacionais de algumas agências internacionais, ou seja, primando pela qualidade de crédito do devedor.

75. No entanto, a decisão final do Cofig foi:

Decisão do COFIG: Aprovou a possibilidade de pagamento (semestral) do prêmio do SCE, ao amparo do FGE, ao longo do período de amortização do financiamento da operação, **mediante análise caso a caso** e observadas as seguintes condições: i) nos casos de financiamentos concessionais, entendidos como aqueles em que o custo final para o tomador é inferior às taxas de financiamento comerciais (CIRR); e/ou ii) **nos casos em que o prêmio flat for superior a 15% do valor da operação.** Em ambas as situações, o prêmio deverá ser financiado pelo FGE nas mesmas condições em que seria financiado pelo BNDES. (grifos nossos)

76. Dessa forma, embora conste da decisão a expressão “análise caso a caso”, a condição de prêmio *flat* superior a 15% remete a operações de alto risco, o que não se coaduna com a prática internacional, conforme o conteúdo do documento produzido pela SBCE e com a fala de seu representante na reunião do Cofig. Ao contrário, a decisão remete a operações de elevado risco, seguindo **no sentido oposto aos “moldes operacionais de algumas agências internacionais”**.

77. Além disso, consta na Ata da 49ª reunião do Cofig, ao final da discussão sobre a proposta de aprovação da modalidade *ongoing* para pagamento do prêmio do SCE, o seguinte trecho:

Por sua vez, o representante titular da Secretaria do Tesouro Nacional, Sr. Marcus Pereira Aucélio, informou que a STN não vê óbice à aprovação da operação de Cuba (COFIG 340 – Autopista), item 06 da pauta desta reunião, cujo prêmio ultrapassa os 15%, desde que o prêmio seja financiado nas mesmas condições em que seria financiado pelo BNDES.

78. Sobre a situação de Cuba, o documento da SBCE trazia título específico (peça 3, p. 4, item 5.1), em que se argumentava:

Um dos principais motivadores para o estudo desta nova metodologia de prêmios foi o Protocolo de Entendimentos firmado com Angola. Por mais que as premissas para o estabelecimento de um novo Protocolo de Entendimento com Cuba possam ser semelhantes, ficam claras as diferenças entre ambos. Dentre estas, podemos destacar: **i) a estrutura de garantias para Cuba possui qualidade inferior, quando comparada com a acordada com Angola; ii) o histórico de pagamentos que temos com Cuba, que apresenta freqüentemente atrasos na liquidação de parcelas.**

Tendo em vista a classificação de risco do país pela OCDE e o histórico recente de

pagamento, os riscos associados às novas operações podem ser considerados relativamente elevados. Esta alta percepção de risco é refletida na taxa de prêmio cobrada pelo SCE.

Portanto, **em uma análise inicial, onde se conjugam: i) a experiência de agências internacionais que possuem este mecanismo; ii) suas diretrizes de forma a aceitarem esta cobrança de prêmios; e iii) a qualidade de crédito do devedor; pode-se admitir que o mecanismo não seria aplicável ao caso cubano, em particular.** (grifos nossos)

79. Conclui-se que, juntamente com a discussão sobre a possibilidade de contratar o SCE *ongoing*, o membro do Cofig **representante da Secretaria do Tesouro Nacional já adiantava voto em relação à operação de Cuba, pautada para a mesma reunião**, demonstrando indício de que a nova modalidade de pagamento de prêmio do SCE seria inaugurada justamente para as novas operações a serem concedidas a Cuba.

80. Nesse sentido, a decisão do Cofig desconsiderou, de fato, o documento produzido pela Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), conforme os termos iniciais da audiência proposta por esta unidade técnica, sendo que a SBCE era a empresa responsável por prestar todos os serviços relacionados ao Seguro de Crédito à Exportação. Assim, a empresa detinha todo o conhecimento técnico, *expertise* e reputação sobre o assunto, tendo destacado em título específico no documento que embasou a discussão sobre **a adoção da modalidade *ongoing*, que tal mecanismo não seria aplicável ao caso cubano em particular.**

81. O principal argumento apresentado pelos responsáveis em audiência para a adoção da modalidade *ongoing* é o de que o segurado, o BNDES, no caso de o país devedor se tornar inadimplente, continuaria obrigado a arcar com as parcelas do prêmio financiado, caso contrário perderia o direito à indenização do seguro. Dessa forma, o prêmio do seguro não estaria em risco para o Fundo de Garantia à Exportação.

82. Em operações como as que estão em discussão neste processo, financiamento à exportação de obras de engenharia realizadas por empresas brasileiras a governos estrangeiros, **o banco financiador deveria exigir garantias e/ou contratar seguro para cobrir o risco de inadimplência do tomador.**

83. O banco até poderia não exigir seguro, se contasse com garantias robustas, ou se estivesse concedendo crédito a um país de baixíssimo risco. No caso de se exigir seguro, muito embora o BNDES conste como responsável pelo pagamento ao FGE, o valor do prêmio do seguro do crédito à exportação contratado pelo banco é um custo que deve ser repassado ao importador. De outro modo, o banco poderia estar incorrendo desde a origem em fluxo de caixa negativo para concessão de tal crédito (ainda mais em casos de prêmios muito elevados), o que tornaria a linha de crédito insustentável.

84. Admitir a possibilidade de pagar o prêmio do seguro *ongoing* para países de elevado risco, implica em liberar o empréstimo sem qualquer contrapartida para o Brasil em termos de pagamento do prêmio do seguro, mas com a emissão de garantia pelo FGE. Numa eventual situação de inadimplência, o prejuízo do valor do prêmio ficaria, em princípio, com o BNDES, enquanto o FGE arcaria com o ressarcimento o valor da operação.

85. Analisando comparativamente, por exemplo, com a modalidade *as drawn* (conforme os desembolsos), até então utilizada e aceita no âmbito do SCE. Nessa modalidade, à medida que ocorre cada desembolso da operação, há desconto de parcela proporcional do prêmio. Assim, o tomador se compromete a pagar um valor de seguro, e a liberação de valores líquidos resulta menor do que o valor contratualmente pactuado. O tomador, por sua vez, ao perceber o recebimento efetivo, líquido, de valores menores do que almejado, poderia solicitar sucessivas operações de crédito, de forma a obter o valor desejado líquido.

86. A diferença entre as duas modalidades, então, pode residir no fato de que o valor do

prêmio do seguro (não pago pelo tomador), na modalidade *ongoing*, não seja considerado nos limites de exposição de crédito ao tomador, o que poderia implicar em um **aumento artificial do limite de exposição do país**, ou, dito de outra forma, uma **espécie de ocultação da real exposição ao tomador**. Essa questão demandaria maiores esclarecimentos por parte da Secretaria de Assuntos Internacionais (Sain) e/ou do BNDES.

87. Registre-se que, em decorrência do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, que originou o presente processo, foi determinado no item 9.6 do acórdão a autuação de representação para avaliar condutas e responsabilidades diante da redução da classificação de risco de três países tomadores de crédito à exportação de serviços de engenharia: (i) do primeiro, de 7 (sete) para 6 (seis), pelos menos de 2009 até 2016; (ii) do segundo, de 6 (seis) para 4 (quatro), de 2009 até o 1º semestre de 2011, de 5 (cinco) para 4 (quatro), do 2º semestre de 2011 até o 1º semestre de 2015, e novamente, de 6 (seis) para 4 (quatro), pelo menos do 2º semestre de 2015 até 2016; e (iii) do terceiro, de 6 (seis) para 4 (quatro), de 2010 até 2014, e de 7 (sete) para 4 (quatro), pelo menos de 2015 até 2016.

88. Essas medidas, conforme descrito no subitem 9.6.2 do referido acórdão, ampliaram a exposição do FGE a riscos não devidamente dimensionados. Referida representação tem conexão com este processo, na medida em que, não só a redução injustificada da classe de risco do país para um nível inferior pode ter implicado na extrapolação do limite de exposição máximo adequado, como também pelo fato de que a **adoção da modalidade *ongoing* do pagamento do prêmio do seguro, pode ter mascarado a real exposição ao país tomador, que ficaria subdimensionada, agravando uma possível extrapolação da exposição por país.**

89. Considerando todo o exposto, entende-se que a decisão do Cofig foi contraditória, para a modalidade *ongoing*, em operações envolvendo elevado nível risco, por implicar em uma possível liberação líquida de recursos superior, em comparação com as demais modalidades de pagamento do prêmio, implicando, assim, em subdimensionamento da exposição do FGE por país.

90. No entanto, o emprego do termo “caso a caso” na decisão daquele conselho representa uma indeterminação. Muito embora se tenha definido condicionante que remeta a operações de elevado risco, **a razoabilidade de se utilizar tal modalidade dependerá das características de cada operação e precisará ser analisado efetivamente no caso concreto.**

91. Na instrução inicial deste processo (peça 6) foi apresentado um quadro em que se verificam 7 operações concedidas na modalidade *ongoing* para pagamento do prêmio do SCE. A seguir são elencadas tais operações, com alguns ajustes:

Nº Cofig/ NºOperação/ Pedido Financ.	Certificado de Garantia	País	Prazo Financia- mento	Deliberação pela aprovação da operação	Deliberação Cofig	Prêmio (%)	Nome do Projeto	Valor do Projeto (US\$)
340-1892- 2008/0174	404-2008	Cuba	25 anos	LIX Camex- 28/8/2008	49ª RO COFIG - 27/08/2008 52ª RO COFIG - 26/11/2008 53ª RO COFIG - 17/12/2008 54ª RO COFIG - 28/01/2009	47,44	Autopista Nacional	43.060.000/ 51.100.000
495-2138- 2009/0671	512-2009	Cuba	25 anos	LXIX Camex- 15/12/2009	64ª RO COFIG - 23/11/2009 66ª RO COFIG - 29/01/2010 72ª RO COFIG - 03/08/2010	47,00	Porto Mariel - 2ª Tranche	127.900.000
533-2235- 2010-0088	555-2010	Cuba	25 anos	LXXII Camex- 26/5/2010	70ª RO COFIG - 25/05/2010 71ª RO COFIG - 01/07/2010	47,13	Porto Mariel - 3ª Tranche	176.470.588
637-2411- 2011/0686	653-2011	Cuba	25 anos	85ª Camex- 25/1/2012	88ª RO COFIG - 29/11/2011 91ª RO COFIG - 27/02/2012	45,82	Porto Mariel - 4ª Tranche	176.470.588
688-2500- 2012/0540	708-2013	Cuba	25 anos	85ª Camex- 25/1/2012	100ªRO COFIG - 12/12/2012 101ªRO COFIG - 30/01/2013	52,53	Porto Mariel - 5ª Tranche	270.483.000
691-2407 2013/0530	707-2013	Mo- çambi- que	15 anos	92ª Camex - 18/12/2012	100ªRO COFIG - 12/12/2012 101ªRO COFIG - 30/01/2013 103ªRO COFIG - 27/03/2013 104ªRO COFIG - 24/04/2013	18,30	Barragem de Moamba Major	352.559.020

					107ªRO COFIG - 06/08/2013 109ªRO COFIG - 26/09/2013 113ªRO COFIG - 25/02/2014 114ªRO COFIG - 30/04/2014			
708-2492 2013/0237	714-2013	Cuba	15 anos	94ª Camex – 9/4/2013	103ªRO COFIG - 27/03/2013 104ªRO COFIG - 24/04/2013 105ªRO COFIG - 29/05/2013 123ªRO COFIG - 25/03/2015 125ªRO COFIG - 27/05/2015	20,16	Aeroporto Internacio- nal de Havana	176.470.588

92. Da análise do quadro acima constata-se que, das sete operações contratadas na modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do SCE, seis foram para Cuba, justamente o país que a SBCE havia exemplificado como não aplicável para tal mecanismo. A outra operação foi com Moçambique, também um país de elevada classificação de risco na OCDE (6/7).

93. De acordo com informação constante do sítio do BNDES na *internet*, em 2015, o banco teria suspenso os desembolsos para exportação de bens e serviços de engenharia a empreiteiras envolvidas com corrupção. Entre as operações suspensas constam a relativa à barragem de Moamba Major de Moçambique e a do Aeroporto Internacional de Havana em Cuba (últimas do quadro acima).

94. Segundo informações fornecidas pelo banco (peça 123), a operação relativa ao aeroporto de Havana foi cancelada sem ter havido qualquer desembolso. Já a operação com Moçambique, teria ocorrido apenas uma liberação, da ordem de US\$ 64 milhões, e o saldo não desembolsado foi cancelado em maio de 2019.

95. Passa-se, então, à análise detalhada de cada uma das operações, as quais serão divididas em dois títulos, o primeiro relativo às operações de Cuba e o segundo relativo a operação de Moçambique.

96. Considerando o princípio da efetividade da tutela jurisdicional, será proposta a constituição de apartado para a operação de Moçambique, por necessidade de organização processual e de conferir maior celeridade e eficiência aos desdobramentos das análises empreendidas nos casos concretos.

Operações de Cuba

Operação Cofig 340 – Autopista Nacional – Cuba

Histórico

97. A primeira operação em que foi aprovada a modalidade *ongoing* para o pagamento do prêmio do SCE foi incluída na pauta da 49ª Reunião do Cofig, ocorrida em 27/8/2008, a mesma reunião em que foi aprovada a possibilidade de utilização dessa nova modalidade.

98. Nas características da operação, constante da ata (peça 4 p. 7), não há menção clara que o pagamento do prêmio do seguro seria *ongoing*, apenas que o prazo da operação seria de 25 anos, que o valor envolvido seria de US\$ 43.060.000,00 e que o objeto da exportação envolveria bens e serviços para a construção da Autopista Nacional e do Complexo Viário de entrada de Havana, entre outros itens.

99. No entanto, aquele conselho decidiu por submeter a operação à deliberação da Camex, “em razão das excepcionalidades de suas condições financeiras e considerando o relato do representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de que a Seguradora *Nippon Export and Investment Insurance (NEXI)* teria suspenso a emissão de garantia para as importações de Cuba por atrasos nos pagamentos”.

100. A operação foi então submetida à Camex, na LIX Reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, ocorrida no dia seguinte à reunião do Cofig, em 28/8/2008. O item 9.1 da ata dessa reunião trata da aprovação dessa operação (peça 81 p. 10). Nesse item é informado

que o Cofig submeteu a operação de interesse do Governo de Cuba à apreciação e deliberação da Camex em função das excepcionalidades de suas condições financeiras.

Condições financeiras:

- a) prazo do financiamento: 25 anos para exportações;
- b) carência: 54 meses para principal;
- c) custo *all-in*: LIBOR de 60 meses + 3,8% a.a.;
- d) parcela à vista: 15% das exportações;
- e) parcela financiada: 85% das exportações, pelo BNDES;
- f) prêmio de seguro: 100% financiados pelo Fundo de Garantia à Exportação - FGE, para pagamento ao longo do fluxo de amortização do financiamento das exportações;
- g) *spread* de equalização: 2,5% a.a. pelo Programa de Financiamento às Exportações - PROEX;
- h) prazo de equalização: 25 anos;
- i) garantia: i) Seguro de Crédito à Exportação - SCE, ao amparo do FGE; ii) carta de crédito irrevogável, não confirmada, emitida pelo Banco Nacional de Cuba ou qualquer outro banco cubano aceitável pelas partes; e iii) fluxos internos de recebíveis gerados pela indústria de tabaco, a serem depositados em *escrow account* a ser aberta em banco cubano; e
- j) cobertura: pelo SCE, de 100% dos riscos políticos e extraordinários, referentes à parcela a ser financiada.

101. Foi ressaltado na ata da reunião da Camex que a operação apresentava excepcionalidades quanto a: prazo de financiamento (25 anos); carência de principal (54 meses); financiamento do prêmio de seguro pelo FGE, no mesmo prazo de financiamento da operação (25 anos); prazo de pagamento da equalização de taxas de juros (25 anos); e ampliação do percentual de cobertura do SCE (de 95% para 100%).

102. Segundo consta da ata, a operação foi negociada em tranches com o governo cubano, sendo esta a primeira parcela de um total de US\$ 310 milhões. Sobre o prêmio do seguro, há registro de que após indagação da Secretária Executiva da Camex foi informado que montava a US\$ 17,4 milhões.

103. Em tal documento, ressalta-se ainda que a operação contaria com financiamento do BNDES, seguro de crédito à exportação, ao amparo do FGE, e equalização de taxas de juros pelo Proex, integrando um conjunto de projetos em diversas áreas, “objeto de discussão entre autoridades brasileiras e cubanas, para obtenção de apoio do Governo Brasileiro, conforme consignado no Protocolo de Entendimento sobre Cooperação Econômica e Comercial, firmado entre o Brasil e Cuba, em 15 de janeiro de 2008”.

104. **A Camex então aprovou a operação com todas as excepcionalidades apresentadas. Não há qualquer referência sobre a suspensão pela Seguradora NEXI da emissão de garantia para as importações de Cuba por atrasos nos pagamentos,** preocupação registrada na ata do Cofig do dia anterior, quando encaminhou o assunto à Camex.

Análise

105. O termo excepcional denota: exceção, anormalidade, excentricidade. A operação em tela contou com 5 anormalidades: prazo de financiamento (25 anos); carência de principal (4,5 anos); prazo de pagamento da equalização de taxas de juros (25 anos); ampliação do percentual de

cobertura do SCE (de 95% para 100%) e **prêmio de seguro *ongoing*** financiado em 25 anos.

106. Sobre as excepcionalidades aprovadas pela Camex, inicialmente, cabe ressaltar que a auditoria que resultou no Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário (TC 032.888/2016-3) reputou irregular o prazo de equalização de 25 anos concedido na presente operação, superior ao máximo legalmente permitido, que era de 10 anos, com violação ao art. 2º, §1º, c/c art. 3º da Lei 10.184/01 e ao art. 1º, § 2º, c/c arts. 4º, § 1º, e 9º da Resolução CMN 3.219/04 e Portaria Interministerial MF/MICT 314/1995. Essa irregularidade está sendo tratada no âmbito do TC 015.914/2018-6.

107. Com relação à ampliação do percentual de cobertura do seguro de crédito à exportação de 95% para 100%, constata-se que **o limite de 95% estava disciplinado no Decreto 3.937/2001, Art. 8º, inciso II**, que regulamenta a Lei 6.704/1979, a qual dispõe sobre o SCE. A redação vigente à época da aprovação da Operação Cofig 340, em agosto de 2008, previa:

Art. 8º A garantia da União será concedida por intermédio do Ministério da Fazenda, observadas as normas e os procedimentos aprovados pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações - COFIG.

§ 1º A participação da União nas perdas líquidas definitivas do segurado estará limitada a:

I - no máximo noventa e cinco por cento, no caso de seguro contra risco comercial;

II - no máximo noventa e cinco por cento, no caso de seguro contra risco político e extraordinário nas operações fora do CCR.

III - no máximo noventa e cinco por cento, no caso de seguro contra risco comercial em operações financiadas que contem com garantia bancária;

IV - no máximo cem por cento, a critério da Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, no caso de seguro contra risco comercial, político e extraordinário, quando as condições de mercado relacionadas com a exportação de determinados bens sofrerem súbita alteração ou forem diretamente afetadas por eventos de natureza internacional fora do controle brasileiro.

V - no máximo cem por cento, no caso de seguro contra risco político e extraordinário, nas operações cursadas no CCR.

(grifos nossos)

108. **Cuba não fazia, nem faz parte do Convênio de Créditos Recíprocos (CCR)**. Sendo assim, o percentual máximo de cobertura contra risco político e extraordinário estava limitado a 95%, nos termos do Decreto 3.937/2001, Art. 8º, inciso II, que regulamenta a Lei 6.704/1979. **Não havia margem de discricionariedade para que a Camex alterasse a cobertura**, razão pela qual a aprovação dessa excepcionalidade também configura irregularidade.

109. Já as excepcionalidades relacionadas ao prazo do financiamento e carência violam os **parâmetros previstos na Nota Técnica Atuarial (NTA) vigente à época** (peça 82), que tratava da modelagem do seguro de crédito à exportação para as operações com garantia da União. Esse documento utilizava, entre suas bases técnicas, o *Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits* da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o qual previa prazo máximo de 10-12 anos para repagamento de operações como a sob análise.

110. A Nota Técnica Atuarial estabelece a modelagem do SCE, definindo metodologia para cálculo do prêmio, sinistralidade, reservas e margem de solvência para o fundo, bem como congruência entre reservas e ativos garantidores. Essa modelagem tem por objetivo dar maior garantia ao FGE e a seus gestores, ao mesmo tempo em que se procura maximizar a capacidade de oferecimento de garantias aos exportadores.

111. O conjunto de exceções envolvido na operação em tela foi de tal magnitude, que teve como resultado direto o aumento de prêmio do seguro, que chegou a 47,44% do valor financiado,

refletindo a **elevadíssima percepção de risco da operação**.

112. Como referência, segundo o relatório de gestão do FGE relativo ao exercício de 2008 (peça 80, p. 15), a taxa média de prêmio *flat* do setor de aviação regional, por exemplo, foi de 4% e os demais setores de 1,8% *flat*. Até mesmo quando se considera as operações aprovadas para Cuba anteriores a esta, que foi a primeira tranche de um conjunto que alcançaria o valor total inicial de US\$ 310 milhões, as mesmas contaram com prazo de financiamento de até 6 (seis) anos, sendo que os prêmios de seguro variaram de 5,28% a 10,44% do valor da operação (peça 83).

113. Esse elevado percentual do prêmio de seguro da operação em discussão, 47,44%, levanta dúvidas acerca da **razoabilidade para que a União, por meio do FGE, aceitasse cobrir tal risco**. Se é possível chegar a percentuais tão elevados de prêmio do seguro sem negar a cobertura, pergunta-se se haveria então circunstâncias em que a cobertura seria negada.

114. Esse questionamento foi levado à Secretaria de Assuntos Internacionais (Sain) no âmbito do TC 015.913/2018-0, também derivado do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário. Em resposta, aquela Secretaria informou que não havia hipótese pré-definida para indeferimento de pleitos de concessão do SCE (peça 84). No entanto, informa que de acordo com informações prestadas pela ABGF, nas seguintes situações haveria recomendação de indeferimento:

- a) inadimplência do devedor com FGE em operações anteriores;
- b) inadimplência do devedor com o Brasil (COMACE) e/ou com restrições no Clube de Paris (consulta à SAIN);
- c) ausência de limite técnico disponível para o país do devedor;
- d) ausência de limite C para devedor público em países africanos (Limite África, utilizado para países com rating 6/7 ou 7/7 no continente) - não aplicável a países que tenham celebrado Protocolos Bilaterais com o Brasil;
- e) inelegibilidade do projeto ou produto ao apoio do SCE - Enquadramento;
- f) oposição do MRE em relação às operações de risco de projeto ou soberano, considerando que a operação pode, na avaliação daquele Ministério, comprometer os interesses do Brasil; e
- g) em se tratando de operações do segmento de MPME, resultado do *credit score* da operação apontar para classificação E (indeferimento);

115. Embora exista a lista de situações indicativas de indeferimento elencada acima, cabe registrar que a Sain esclareceu também que o parecer da SBCE (empresa contratada à época da operação Cofig 340, hoje substituída pela ABGF) não era vinculativo, da mesma forma que o parecer da ABGF atualmente, havendo situações em que a decisão do Cofig ou da Camex não acompanhou a recomendação da empresa.

116. No caso da presente operação especificamente, **a SBCE não apresentou recomendação conclusiva (peça 85, p. 1-5), desobedecendo os termos do contrato firmado com a União**, que não previa hipótese de exceção à emissão de opinião conclusiva. Essa operação, portanto, também é objeto de apuração no âmbito do TC 015.913/2018-0, que trata da análise de pareceres da SBCE sobre a concessão do SCE e/ou Proex equalização em que não foi emitida opinião conclusiva da empresa acerca da aprovação ou indeferimento do pleito.

117. Esse ponto demonstra uma grave fragilidade no processo de concessão, tanto do SCE, quanto do Proex. Como mencionado, a única instância técnica que deveria emitir opinião conclusiva, embasada em critérios técnicos, cálculos e mecanismos previamente definidos, indicando a recomendação de aprovação ou não da presente operação, não o fez, o que prejudica a transparência e rastreabilidade de uma análise, esperada como isenta, e que deveria nortear a tomada decisão.

118. Outra questão relevante diz respeito à estrutura de garantias da operação em tela. Conforme a SBCE havia ressaltado no documento produzido para embasar a discussão sobre a adoção da modalidade *ongoing* no Cofig (peça 3), as garantias oferecidas por Cuba eram inferiores às oferecidas por Angola, por exemplo. Na presente operação as garantias eram fluxos internos de recebíveis gerados pela indústria cubana de tabaco a serem depositados em *escrow account*, aberta em um banco cubano.

119. Já nas operações firmadas com Angola, as garantias eram: (i) aval do Banco Nacional de Angola; e (ii) *escrow account*, conforme descrita no Protocolo de Entendimento Brasil – Angola, celebrado em 18/10/2007, o qual previa que Angola manteria o fluxo financeiro relativo ao fornecimento anual de 20.000 barris/dia de petróleo, distribuídos em 2 carregamentos trimestrais, direcionando a totalidade dos recursos para uma conta-garantia à ordem do Governo Brasileiro. Este dinheiro seria utilizado para constituição de garantias dos financiamentos do Banco do Brasil e do BNDES. No que tange à garantia dada a este segundo banco, os recursos deveriam atingir o valor equivalente a 9 meses do serviço da dívida, apurado por ocasião de cada depósito.

120. Dessa forma, fica **evidente as fragilidades das garantias fornecidas por Cuba**, que eram basicamente fluxos internos a serem depositados em banco cubano, sem qualquer controle por parte do governo brasileiro. Para esses casos, o indicado, para esse nível de risco, seriam fluxos de recebíveis externos a serem depositados em banco fora de Cuba.

121. Além disso, verificou-se que na modalidade *ongoing* aprovada nesta operação boa parte desse elevado prêmio do seguro é coberto com recursos do Proex-Equalização, ou seja, com recursos públicos federais. Apenas uma parcela desse custo é efetivamente repassada ao tomador, na forma de *spread* sobre o valor do financiamento.

122. No caso da presente operação a taxa de juros incidente sobre o crédito concedido à “República de Cuba”, de acordo com o contrato, foi a taxa de juros para empréstimos ou financiamentos interbancários de Londres (*Libor*) para períodos de 60 meses, acrescida de 3,60% a.a. a título de *spread* (peça 86, p. 9). Só o custo do prêmio sob a forma de *spreads* anuais ficava em torno de 4,3 % a.a., sendo a taxa de juros da operação de *Libor* + 1% a.a. (peça 85, p. 1). Assim, fica evidenciado que **o *spread* cobrado de Cuba não é suficiente para cobrir o custo total do prêmio somado a taxa de juros da operação**. A equalização concedida na presente operação, paga pelo Tesouro Nacional com recursos do Proex-Equalização ao BNDES, foi a máxima possível, alcançando a taxa de 2,5% a.a (peça 81, p. 11).

123. Nessas condições, embora o BNDES se responsabilize pelo fluxo de pagamento do prêmio do seguro perante o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), conforme prevê o contrato de financiamento (peça 86, p. 14), **parte significativa desse custo é coberto com recursos públicos provenientes do proex-equalização**.

124. No caso de o tomador inadimplir, o BNDES inicialmente arcaria com a parcela do custo do prêmio que cobrava do tomador na forma de *spread* da operação, mas quando fosse indenizado pelo FGE, receberia daquele fundo de volta o valor dessa parcela adiantada. Ou seja, em situações como essa, a indenização de cada parcela paga pelo FGE embute a parte do custo do prêmio que era cobrada do tomador, sendo a outra parte desse custo paga com recursos do proex-equalização. Dessa forma, na essência, a partir do momento que o contrato entra em inadimplência, todo o pagamento de prêmio do seguro feito ao FGE, pagamento esse que está parcelado junto com o pagamento do próprio empréstimo, **passa a ser feito exclusivamente com recursos da própria União**.

125. Soma-se a esse quadro não só a classificação de risco do tomador na OCDE, risco 7/7 o mais elevado existente, como o histórico de pagamentos de Cuba com o Brasil, que no exercício de 2008, quando foi aprovada a operação Cofig 340, foi marcado por atrasos recorrentes.

126. Boa parte das parcelas de dívidas devidas por Cuba ao Brasil vencidas no exercício de 2008 constam como “recuperadas” na planilha fornecida pela ABGF com o histórico de operações do país (peça 83), o que significa que **as parcelas não foram pagas até a data de vencimento**.

127. Também constou na ata da 49ª Reunião do Cofig, informação de que a Seguradora *NEXI* teria suspenso a emissão de garantia para as importações de Cuba por atrasos nos pagamentos, uma das razões pela qual o Cofig não autorizou a operação e decidiu por encaminhar para deliberação da Camex. No entanto, **não há qualquer consideração sobre essas circunstâncias na decisão do Conselho de Ministros que aprovou a operação**.

128. Diante desse quadro, não se verifica motivação proporcional ou razoável na concessão da modalidade *ongoing* para o pagamento do prêmio do seguro da presente operação. O esperado de uma “análise caso a caso” seria que se considerassem outros fatores, como qualidade das garantias, classificação de risco do país, histórico de pagamentos, entre outros. A concessão de um benefício excepcional como o pagamento do prêmio do seguro *ongoing* deveria de alguma forma se justificar ou ser compensada por outros fatores. Não foi o caso da operação em tela. Ao contrário, a presente operação já contava com outras excepcionalidades, algumas consideradas irregulares e que precisariam ser compensadas de alguma forma.

129. Na Ata da LIX Reunião da Camex, a única ponderação para o pacote de exceções aprovado para a presente operação foi dizer que estava amparada pelo Protocolo de Entendimento sobre Cooperação Econômica e Comercial, firmado entre Brasil e Cuba, em 15 de janeiro de 2008.

130. Dos termos contidos em tal documento (peça 87), que poderiam ter relação com a presente operação, destaca-se o item 3.3, que dispunha:

3.3 – Establecer que el análisis de las nuevas operaciones, referentes a proyectos em los sectores de hoteleria, farmácia, biotecnologia, infraestructura vial, indústria azucarera y transporte, excluídas las exportaciones de alimentos, serán sometidas a COFIG em el momento de la presentación de proyectos específicos, incluyendo la definición de los exportadores brasileños y **la estructuración de garantías aceptables para ambas partes**. (grifos nossos)

131. **Não foi encontrado, no protocolo de entendimentos, nada que respaldasse a aprovação indiscriminada de excepcionalidades para a presente operação**. Ao contrário, havia previsão de que deveriam ser estruturadas garantias aceitáveis para ambas as partes.

132. Mesmo que tal documento previsse que o Brasil deveria mais que dobrar prazo de financiamento, conceder carência, prescindir de garantias adequadas, e financiar um prêmio de seguro de alto valor para operações de elevado risco, ainda assim, não seria aceitável perante os princípios que regem a Administração Pública, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

133. É dever de todo gestor público zelar pela correta aplicação e gerenciamento dos recursos públicos, na forma da lei, observando a supremacia do interesse público e os princípios aplicáveis à Administração Pública, como impessoalidade, moralidade, legalidade, economicidade e eficiência.

134. O Princípio da Razoabilidade, a que o administrador público se sujeita, trata de impor limites à discricionariedade administrativa. Na mesma linha, o Princípio da Proporcionalidade deve nortear a administração pública na medida em que sua competência só será validamente exercida se tiver extensão e intensidade proporcionais para o cumprimento da finalidade do interesse público a que estiverem atreladas.

135. No presente caso, **não houve razoabilidade e proporcionalidade em aprovar a concessão da modalidade de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação *ongoing* para a operação em tela**, considerando que contava com outras excepcionalidades que implicavam na majoração de seu já elevado risco, e ainda considerando a experiência de agências internacionais na adoção do financiamento do prêmio do seguro, a classificação de risco de Cuba pela OCDE e o

histórico de pagamentos do país à época da aprovação da operação. Ainda mais quando o desenho das políticas públicas, empregadas na operação, incluía alta probabilidade de que, na essência, a maior parte do elevado prêmio do seguro precificado para a operação fosse pago com recursos públicos federais.

136. O exame técnico aqui realizado tinha por objetivo, em princípio, avaliar os fundamentos da decisão da Camex para conceder a modalidade *ongoing* de pagamento do SCE. Para isso foi necessário analisar todos os aspectos da operação. Ao avaliar os demais aspectos, deparou-se com outras quatro excepcionalidades, duas delas consideradas irregulares: (i) concessão de equalização de taxa de juros por 25 anos, ferindo legislação aplicável que limitava a 10 anos (TC 015.914/2018-6); e (ii) ampliação do percentual de cobertura do SCE de 95% para 100%, infringindo o previsto na Lei 6.704/1979, art. 4º, inciso I c/c Decreto 3.937/2001, art. 8º, inciso II. Enquanto as excepcionalidades relativas a prazo de financiamento e carência desrespeitavam a Nota Técnica Atuarial vigente para o FGE e que também seriam questionáveis.

137. A aprovação desse conjunto de excepcionalidades implicou em desconsiderar todo o aparato técnico, descumprindo parâmetros e mecanismos previamente definidos e aplicados em operações regulares, referências essas definidas pelos próprios órgãos gestores da política de apoio à exportação. Além disso, **tal decisão não foi devidamente motivada em razões de fato e de direito, que justificassem tais concessões com benefícios de excepcional interesse público e/ou com a compensação por outros fatores mitigadores de risco.**

138. Em vista do exposto, reputa-se **irregular a decisão do Conselho de Ministros da Camex que aprovou em sua LIX Reunião, realizada em 28/8/2008, a operação Cofig 340**, autorizando as excepcionalidades envolvidas na operação, incluindo a modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, por ferir os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação previstos no art. 2º da Lei 9.784/1999, quando deveriam ter indeferido o pleito considerando que o conjunto de excepcionalidades apresentadas elevavam demasiadamente o risco da operação, violavam a Lei 6.704/79, art. 4º, I c/c Dec. 3.937/01, art. 8º, II; bem como considerando a classificação de risco de Cuba pela OCDE e seu histórico de pagamentos.

139. A autorização da presente operação pelo Conselho de Ministros da Camex resultou na concessão de garantia pela União, por meio do FGE, de 100% do valor financiado, bem como na concessão de subsídios públicos máximos de 2,5% a.a., pagos pelo Tesouro Nacional ao BNDES com recursos do proex-equalização. Dessa forma, verifica-se que tanto o subsídio concedido por meio do Proex, como as eventuais indenizações pagas pelo FGE, relativas a esta operação, caracterizam **dano ao Erário.**

140. Segundo informações disponíveis no sítio da Sain-MF na *internet* (peça 89), a operação em tela se encontra inadimplente atualmente, já tendo sido indenizada pelo FGE a parcela vencida em julho de 2018, no valor de US\$ 1.959.912,49.

141. De acordo com as cláusulas gerais do certificado de garantia (peça 90, p.6), apenas após a atraso no pagamento da parcela perdurar por seis meses é que fica caracterizado o sinistro e o banco faz jus à indenização do SCE. Tendo havido, portanto, a indenização, caracterizado está o *default* de Cuba no presente contrato, estando o FGE responsável por todo o saldo devedor da operação relativo aos quinze anos restantes, já que a operação foi firmada em 2009 pelo prazo de 25 anos.

142. Embora seja possível argumentar que Cuba deva ao Brasil tal quantia, entende-se que tanto as parcelas já indenizadas, quanto o saldo devedor da operação, devem ser imputados como débito aos responsáveis, uma vez que o *default* do tomador está caracterizado e o acionamento da garantia da União, via FGE, a obriga a honrar todo o saldo devedor da operação, mesmo que em parcelas.

143. Na hipótese de a União vir a recuperar de Cuba futuramente quaisquer valores decorrentes

dessa operação, tais valores deverão ser repassados aos responsáveis envolvidos na sua irregular aprovação, no caso de esses terem ressarcido os Cofres Públicos pelo dano causado.

144. Assim, serão apresentados em sequência os elementos necessários à proposição de conversão desta representação em tomada de contas especial, uma vez que estão presentes os pressupostos de sua instauração nos termos do art. 5º da IN TCU 71/2012, modificada pela IN TCU 76/2016.

145. Para que se promova a citação dos responsáveis no âmbito da TCE **a apuração do dano será composta pelo total dispendido pelo Tesouro com equalização de taxa de juros deduzido da parcela imputada em débito no TC 015.914/2018-6, somado às parcelas já indenizadas pelo FGE e ao saldo devedor da operação.**

Responsáveis

146. Os responsáveis pela aprovação da operação Cofig 340 foram (peça 81, p. 14):

146.1 Sr. Guido Mantega, CPF: 676.840.768-68, cargo: Ministro de Estado da Fazenda, de 27 de março de 2006 a 31 de dezembro de 2014;

146.2 Sr. Miguel João Jorge Filho, CPF 024.842.858-68, cargo: Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de 29 de março de 2007 a 31 de dezembro de 2010;

146.3 Sr. João Bernardo de Azevedo Bringel, CPF: 224.830.041-72, cargo: Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 28 de agosto de 2008;

146.4 Sr. Daniel Maia, CPF: 634.270.440-68, cargo: Ministro de Estado, interino, do Desenvolvimento Agrário, em 28 de agosto de 2008;

146.5 Sr. Samuel Pinheiro Guimarães Neto, CPF: 290.744.367-49, cargo: Ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores, em 28 de agosto de 2008;

146.6 Sr. Silas Brasileiro, CPF: 004.697.186-68, cargo: Ministro de Estado, interino, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em 28 de agosto de 2008;

146.7 Sr. Antonio José Alves Junior, CPF: 849.079.327-15, cargo: Assessor Especial da Casa Civil da Presidência da República, em 28 de agosto de 2008.

Conduta

147. Aprovar, em 28/8/2008, na LIX Reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, a operação Cofig 340, autorizando as excepcionalidades envolvidas na operação, incluindo a modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, por ferir os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação previstos no art. 2º da Lei 9.784/1999, quando deveriam ter indeferido o pleito considerando que o conjunto de excepcionalidades apresentadas elevavam demasiadamente o risco da operação, violavam a Lei 6.704/79, art. 4º, I c/c Dec. 3.937/01, art. 8º, II; bem como considerando a classificação de risco de Cuba pela OCDE e seu histórico de pagamentos.

Nexo de Causalidade

148. A autorização da presente operação pelo Conselho de Ministros da Camex resultou na concessão de garantia pela União, por meio do FGE, de 100% do valor financiado, bem como na concessão de subsídios públicos máximos de 2,5% a.a., pagos pelo Tesouro Nacional ao BNDES com recursos do proex-equalização. Dessa forma, verifica-se que tanto o subsídio concedido por meio do Proex, como as indenizações que o FGE já cobriu e está obrigado a cobrir relativas a esta operação, caracterizam dano ao Erário.

Evidências

- 149.1 Ata da LIX Reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, de 28/8/2008 (peça 81);
- 149.2 Ata da 49ª Reunião Ordinária do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações da Camex - Cofig (peça 4);
- 149.3 Documento da SBCE intitulado “Comentários sobre uma nova metodologia para a cobrança de prêmios em transações utilizando o Seguro de Crédito à Exportação (SCE)” (peça 3);
- 149.4 Lei 6.704/79 e Decreto 3.937/01;
- 149.5 Nota Técnica Atuarial – NTA/2001 (peça 82);
- 149.6 Cálculo, realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, do valor efetivamente desembolsado com equalização fornecido no âmbito do TC 015.914/2018-6 (peça 121);
- 149.7 Valores informados pelo BNDES de parcelas indenizadas e saldo devedor das operações (peça 124).

Culpabilidade

150. Segundo o Decreto 4.732/2003, a Câmara de Comércio Exterior (Camex) tem por objetivo a formulação, a adoção, a implementação e a coordenação de políticas e de atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, constituindo o Conselho de Ministros o órgão de deliberação superior da Camex.
151. É razoável afirmar que era exigível dos responsáveis conduta diversa da praticada, pois as excepcionalidades envolvidas na operação Cofig 340 foram destacadas como o motivo da operação ser levada à deliberação daquele Conselho, sendo de notório conhecimento de seus membros as anormalidades da operação, inclusive quanto ao elevado valor do prêmio do seguro envolvido que seria financiado pela primeira vez pelo Fundo de Garantia à Exportação, conforme consta da Ata da LIX Reunião do Conselho de Ministros da Camex (peça 81). Assim, é razoável afirmar que era possível aos responsáveis terem consciência da irregularidade do ato que praticaram.
152. Os responsáveis deveriam ter indeferido a Operação Cofig 340, em face de suas excepcionalidades e considerando a qualidade de crédito do tomador, em vez de ter aprovado a operação, o que resultou na concessão de garantia da União de 100% do valor financiado e concessão de subsídios de 2,5% a.a., por meio do proex-equalização.
153. Além disso, os responsáveis praticaram o ato sem respaldo em parecer técnico, pois a SBCE, empresa contratada à época para prestar os serviços relacionados ao SCE, ao emitir seu parecer técnico, de forma atípica, não manifestou opinião conclusiva acerca da indicação de aprovação ou indeferimento da operação Cofig 340 (peça 85, p. 1-5).
154. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta dos responsáveis é culpável, ou seja, reprovável, há ainda a obrigação de reparar o dano. Portanto devem os responsáveis serem citados a fim de avaliar se merecem ser condenados em débito e/ou apenados com a aplicação de multa.

Apuração do dano ao Erário

155. A apuração do dano ao Erário no caso da operação Cofig 340 será composta por três partes: i) pelo total dispendido pelo Tesouro com equalização de taxa de juros deduzido da parcela imputada em débito no TC 015.914/2018-6, já que este último processo propôs a imputação de débito do valor dispendido com equalização relativo a parte que extrapolou o limite regulamentar; (ii) as parcelas já indenizadas pelo FGE, e iii) o saldo devedor da operação.

156. A primeira parcela relativa ao dispêndio com equalização da taxa de juros da presente operação foi calculada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme documentos inseridos à peça 121. O valor total desembolsado foi de R\$ 16.335.058,48 em 27/1/2011 (peça 121, p. 3, item 20). Caso o prazo de equalização tivesse respeitado o limite de 10 anos, o valor a ser desembolsado seria de R\$ 13.035.892,34 (peça 121, p. 9, item 22), valor esse que foi retificado (peça 121, p. 14, item 14) para R\$ 12.451.441,80. Assim, como o TC 015.914/2018-6 já fez a proposta de citação dos responsáveis pelo valor dispendido em virtude da extrapolação do prazo, essa parcela será apenas o equivalente ao dispêndio pelo prazo regulamentar, neste caso o valor de R\$ R\$ 12.451.441,80 em 27/1/2011.

157. A segunda parte é relativa as parcelas do financiamento que o FGE efetivamente indenizou o BNDES. Segundo informações do BNDES (peça 124, p. 2), os valores foram de US\$ 1.959.912,49 pago pelo FGE em 14/2/2019 e US\$ 1.944.986,38 pago em 14/8/2019. Vale esclarecer que a operação Cofig 340, corresponde ao certificado de garantia 404-2008, conforme tabela com os dados das operações inserida anteriormente. Esses valores foram convertidos para reais utilizando a taxa de câmbio PTAX de venda do dia anterior, divulgada pelo Banco Central do Brasil (BCB).

158. A terceira parte é relativa ao saldo devedor da operação, a qual o FGE está obrigado à indenizar, uma vez que está configurado o *default* de Cuba. O valor do saldo devedor é de US\$ 29.532.577,78 em 31/8/2019. Esse valor foi convertido para reais da mesma forma que os do item anterior.

Operações Cofig 495, 533, 637 e 688 – Porto Mariel 2^a a 5^a Tranche – Cuba

159. As demais operações concedidas para Cuba com prêmio de SCE *ongoing* contaram com as **condições excepcionais** descritas na tabela a seguir. Vale registrar que a operação relativa ao aeroporto de Havana teve desembolso suspenso em 2015 por denúncias de corrupção envolvendo a empreiteira, sendo cancelada posteriormente sem que tenha havido desembolso.

Nº Cofig/ Nome do Projeto	Deliberação pela aprovação da operação	Garantias	Prazo Financiamento	Carência do principal	Prazo equalização da tx juros	Coertura do SCE	Taxa do Prêmio do SCE	Taxa de Equalização	Taxa de Juros (all-in)
495 - Porto Mariel - 2 ^a Tranche	LXIX Camex- 15/12/2009	fluxos internos de recebíveis gerados pela indústria cubana de tabaco a serem depositados em <i>escrow account</i> , aberta em um banco cubano (usual: fluxos externos de recebíveis)	25 anos (regular: 12 anos)	54 meses	25 anos (regular: 10 anos)	100% (regular: 95%)	47,00% <i>flat</i> ou 4,77 a.a.	2,5% a.a.	Libor (60 meses) + 3,5% a.a.
533 - Porto Mariel - 3 ^a Tranche	LXXII Camex- 26/5/2010	fluxos internos de recebíveis gerados pela indústria cubana de tabaco a serem depositados em <i>escrow account</i> , aberta em um banco cubano (usual: fluxos externos de recebíveis)	25 anos (regular: 12 anos)	54 meses	25 anos (regular: 10 anos)	100% (regular: 95%)	47,13% <i>flat</i> ou 4,60% a.a.	2,5% a.a.	Libor (60 meses) + 3,5% a.a.
637 - Porto Mariel - 4 ^a Tranche	85 ^a Camex- 25/1/2012	fluxos internos de recebíveis gerados pela indústria cubana de tabaco a serem depositados em <i>escrow account</i> , aberta em um banco cubano (usual: fluxos externos de recebíveis)	25 anos (regular: 12 anos)	54 meses	25 anos (regular: 10 anos)	100%	45,82% <i>flat</i> ou 4,3% a.a.	1,97% a.a.	Libor (60 meses) + 3,5% a.a.

688 - Porto Mariel - 5ª Tranche	85ª Camex-25/1/2012	fluxo de recebíveis gerados pelos contratos assinados pela ZDIM S.A. com seus clientes, a serem depositados em <i>escrow account</i> aberta no Banco Nacional de Cuba (BNC).	25 anos (regular: 12 anos)	54 meses	15 anos	100%	52,53% <i>flat</i> ou 5,5% a.a.	2,5% a.a.	Libor (60 meses) + 4,1% a.a.
---------------------------------	---------------------	--	--------------------------------------	----------	---------	------	---------------------------------	-----------	------------------------------

160. As operações 495 e 533 **descumpriram o disposto no Decreto 3.937/2001**, Art. 8º, inciso II, que regulamenta a Lei 6.704/1979, o qual limitava a no máximo 95% a cobertura do SCE contra risco político e extraordinário nas operações fora do CCR, caso de Cuba. Em outubro de 2010, com a edição do Decreto 7.333, tal limite foi alterado para 100%, razão pela qual as operações 637 e 688 deixaram de apresentar esse item como irregularidade.

161. Com relação ao prazo de equalização da taxa de juros por período superior ao regulamentar, as operações 495, 533 e 637 também apresentaram esta irregularidade. Já a operação 688 teve seu prazo de equalização ajustado para 15 anos, por ocasião da 101ª Reunião do Cofig, com intuito de adequar o prazo ao previsto no Decreto 7.710/2012 (peça 112, p. 23).

162. As demais características de cada operação, como prazo de financiamento de 25 anos, carência de 54 meses do principal, e as fragilidades das garantias oferecidas permaneceram em todas as operações e se refletiram no elevado prêmio do seguro, que chegou a 52,5% *flat* na operação Cofig 688.

163. Com relação às garantias oferecidas por Cuba, verifica-se que até a operação 637 se mantiveram inalteradas. Já na operação 688, as garantias passaram para recebíveis externos, mas mantidos em *escrow account* em banco cubano. Assim, **não havia qualquer controle por parte do governo brasileiro e os valores em garantia mantidos em banco cubano expõem a operação a riscos de possíveis restrições** que possam vir a atingir o sistema financeiro do país.

164. Da mesma forma que na operação Cofig 340, pôde-se verificar que **os juros cobrados de Cuba nas demais operações não era suficiente para cobrir o total do prêmio do seguro, calculado pela SBCE, somado ao juros mínimos da operação, definidos pelo BNDES** (colunas “taxa de juros (all-in)”, “taxa de prêmio” e “taxa de equalização” na tabela supra). Em todas as operações, portanto, **parte do elevado custo do prêmio do seguro é coberto com recursos do proex-equalização**.

165. Assim, no caso de o tomador inadimplir, o BNDES inicialmente arca com a parcela do custo do prêmio que cobrava do tomador na forma de *spread* da operação, mas à medida em que é indenizado pelo FGE, recebe daquele fundo de volta o valor dessa parcela adiantada. Ou seja, em situações como essa, a indenização de cada parcela paga pelo FGE embute a parte do custo do prêmio que era cobrada do tomador, sendo a outra parte desse custo paga com recursos do proex-equalização. Dessa forma, na essência, a partir do momento que o contrato entra em inadimplência, todo o pagamento de prêmio do seguro feito ao FGE, pagamento esse que está parcelado junto com o pagamento do próprio empréstimo, **passa a ser feito exclusivamente com recursos da própria União**.

166. Somado a esse quadro, está a elevada classificação de risco de Cuba na OCDE (7/7) e seu histórico de pagamentos. De acordo com a planilha fornecida pela ABGF com histórico de operações de Cuba, verifica-se que até 2009 o país registrou atrasos frequentes nos pagamentos. De 2010 a 2015, o país se manteve pontual nas obrigações com o Brasil, mas voltou a apresentar atrasos em 2016 e 2017. Considerando que a adimplência é uma condição para a liberação de recursos de novos empréstimos e a última parcela de recursos que o BNDES liberou para Cuba foi em fevereiro de 2017, o fato de Cuba ter se mantido pontual no período de 2010 a 2015 não representa uma melhoria significativa no histórico do país.

167. Diante desse quadro, entende-se que **não há razoabilidade e proporcionalidade na concessão da modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do SCE para as operações Cofig 495, 533, 637 e 688**, visto que apresentavam outras excepcionalidades que já elevavam os seus respectivos riscos, e que precisariam ser compensadas ou justificadas, como esperado de uma “análise caso a caso. Além disso, havia a elevada classificação de risco de Cuba na OCDE e seu histórico de pagamentos.

168. A simples referência nas atas ao Protocolo de Entendimentos Brasil Cuba, não se apresenta como suficiente para respaldar todo o conjunto de exceções aprovado nas operações em tela.

169. Como já apresentado na análise da operação Cofig 340, o exame técnico aqui realizado tinha por objetivo, em princípio, avaliar os fundamentos da decisão da Camex para conceder a modalidade *ongoing* de pagamento do SCE para as operações no caso concreto. Para isso foi necessário analisar todos os aspectos da operação. Ao avaliar os demais aspectos, deparou-se com outras excepcionalidades, algumas consideradas irregulares, como a concessão de equalização de taxa de juros por prazo superior ao regulamentar e ampliação do percentual de cobertura do SCE de 95% para 100%. Enquanto as excepcionalidades relativas a prazo de financiamento e carência desrespeitavam a Nota Técnica Atuarial vigente para o FGE e que também seriam questionáveis.

170. **A aprovação desse conjunto de excepcionalidades implicou em desconsiderar todo o aparato técnico, descumprindo parâmetros e mecanismos previamente definidos e aplicados em operações regulares, referências essas definidas pelos próprios órgãos gestores da política de apoio à exportação.** Além disso, tal decisão não foi devidamente motivada em razões de fato e de direito, que justificassem tais concessões com benefícios de excepcional interesse público e/ou com a compensação por outros fatores mitigadores de risco.

171. Em vista do exposto, **reputa-se irregular as decisões do Conselho de Ministros da Camex que aprovaram as operações Cofig 495, 533, 637 e 688**, autorizando as excepcionalidades envolvidas em cada uma delas, incluindo a modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, por ferir os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação previstos no art. 2º da Lei 9.784/1999, quando deveriam ter indeferido tais pleitos considerando que o conjunto de excepcionalidades apresentadas elevavam demasiadamente o risco das operações, bem como considerando a classificação de risco de Cuba pela OCDE e seu histórico de pagamentos.

172. As autorizações dessas operações pelo Conselho de Ministros da Camex resultou na **concessão de garantia pela União, por meio do FGE, de 100% do valor financiado**, bem como na concessão de subsídios públicos, pagos pelo Tesouro Nacional ao BNDES com recursos do proex-equalização. Dessa forma, verifica-se que tanto os subsídios concedidos por meio do Proex, como as eventuais indenizações pagas pelo FGE relativas a essas operações, caracterizam **dano ao Erário**.

173. Segundo informações disponíveis no sítio da Sain-MF na *internet* (peça 89), as operações em análise se encontram inadimplentes atualmente, já tendo sido indenizada pelo FGE ao menos uma parcela de cada operação, conforme quadro a seguir:

Nº Cofig/ Nº Operação/ Pedido Financ.	Certificado de Garantia	País	Prazo Financiamento	Prêmio (%)	Nome do Projeto	Situação	Situação - descrição
495-2138- 2009/0671	512-2009	Cuba	25 anos	47,00	Porto Mariel - 2ª Tranche	inadimplente	Parcela nov/18 – indenizada em jun/19
533-2235- 2010-0088	555-2010	Cuba	25 anos	47,13	Porto Mariel - 3ª Tranche	inadimplente	Parcela set/18 – indenizada em abr/19
637-2411- 2011/0686	653-2011	Cuba	25 anos	45,82	Porto Mariel - 4ª Tranche	inadimplente	Parcela jul/18 – indenizada em jan/19

688-2500-2012/0540	708-2013	Cuba	25 anos	52,53	Porto Mariel - 5ª Tranche	inadimplente	Parcela dez/18 – indenizada em jul/19
--------------------	----------	------	---------	-------	---------------------------	--------------	---------------------------------------

174. De acordo com as condições gerais dos certificados de garantias (peça 90, p. 32), apenas após a atraso no pagamento da parcela perdurar por seis meses é que fica caracterizado o sinistro e o banco faz jus à indenização do SCE. Tendo havido, portanto, a indenização, caracterizado está o *default* de Cuba nos contratos, estando o FGE responsável por todo o saldo devedor das operações.

175. Assim, entende-se que, além dos subsídios concedidos por meio do proex-equalização, tanto as parcelas já indenizadas, quanto o saldo devedor das operações, devem ser imputados como débito aos responsáveis por sua irregular aprovação, uma vez que o *default* do tomador está caracterizado e o acionamento da garantia da União, via FGE, a obriga a honrar todo o saldo devedor da operação, mesmo que em parcelas.

176. Na hipótese de a União vir a recuperar de Cuba futuramente quaisquer valores decorrentes dessas operações, tais valores deverão ser repassados aos responsáveis, no caso de esses terem ressarcido os Cofres Públicos pelo dano causado.

177. Dessa forma, serão apresentados em sequência os elementos necessários à proposição de conversão desses autos em tomadas de contas especial para as operações em análise, uma vez que estão presentes os pressupostos de sua instauração nos termos do art. 5º IN TCU 71/2012, modificada pela IN TCU 76/2016.

Responsáveis

178. Operação Cofig 495, aprovada na LXIX Reunião do Conselho de Ministros da Camex em 15/12/2009 (peça 81, p. 37):

178.1 Sr. Paulo Bernardo Silva, CPF: 112.538.191-49, cargo: Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 22 de março de 2005 a 1 de janeiro de 2011;

178.2 Sr. Miguel João Jorge Filho, CPF 024.842.858-68, cargo: Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de 29 de março de 2007 a 31 de dezembro de 2010;

178.3 Sr. Antonio de Aguiar Patriota, CPF: 091.856.151-53, cargo: Ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores, em 15 de dezembro de 2009;

178.4 Sr. Néelson Machado, CPF: 004.364.701-44, cargo: Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, em 15 de dezembro de 2009;

178.5 Sr. Reinhold Stephanes, CPF: 002.070.981-15, cargo: Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em 27 de março de 2007 a 31 de março 2010;

178.6 Sra. Sheila Ribeiro Ferreira, CPF: 182.374.441-91, cargo: Assessora da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil/PR, em 15 de dezembro de 2009;

178.7 Sr. Laudemir André Müller, CPF: 725.217.320-87, cargo: Assessor Especial do Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, em 15 de dezembro de 2009.

179. Operação Cofig 533, aprovada na LXXII Reunião do Conselho de Ministros da Camex em 26/5/2010 (peça 81, p. 52):

179.1 Sr. Paulo Bernardo Silva, CPF: 112.538.191-49, cargo: Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 22 de março de 2005 a 1 de janeiro de 2011;

179.2 Sr. Miguel João Jorge Filho, CPF 024.842.858-68, cargo: Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de 29 de março de 2007 a 31 de dezembro de 2010.

179.3 Sr. Wagner Gonçalves Rossi, CPF: 031.203.258-72, cargo: Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de 21 de abril de 2010 a 18 de agosto de 2011;

179.4 Sr. Guilherme Cassel, CPF: 303.570.800-25, cargo: Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, de 27 de junho de 2007 a 31 de dezembro de 2010;

179.5 Sr. Carlos Eduardo Esteves Lima, CPF: 474.292.406-15, cargo: Secretário-Executivo da Casa Civil/PR, em 26 de maio de 2010;

179.6 Sr. Luiz Fernando Pires Augusto, CPF: 688.045.557-34, cargo: Secretário, adjunto, de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, em 26 de maio de 2010;

179.7 Sr. Evandro de Sampaio Didonet, CPF: 295.482.410-72, cargo: Diretor do Departamento de Negociações Internacionais, do Ministério das Relações Exteriores, em 26 de maio de 2010.

180. Operações Cofig 637 e 688, aprovadas na 85ª Reunião do Conselho de Ministros da Camex em 25/1/2012 (peça 81, p. 57):

180.1 Sr. Fernando Damata Pimentel, CPF: 129.845.316-04, cargo: Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de 1 de janeiro de 2011 a 13 de fevereiro de 2014;

180.2 Sr. Afonso Bandeira Florence, CPF: 177.341.505-00, cargo: Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, de 1 de janeiro de 2011 a 14 de março de 2012;

180.3 Sr. Dyogo Henrique de Oliveira, CPF: 768.643.671-34, cargo: Secretário-Executivo, interino, do Ministério da Fazenda, em 25 de janeiro de 2012;

180.4 Sra. Eva Maria Cella Dal Chiavon, CPF: 400.606.759-34, cargo: Secretária-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 25 de janeiro de 2012;

180.5 Sr. Ruy Nunes Pinto Nogueira, CPF: 012.281.887-34, cargo: Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, em 25 de janeiro de 2012;

180.6 Sr. Célio Brovino Porto, CPF: 040.125.187-04, cargo: Secretário de Relações Internacionais do Agronegócio, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em 25 de janeiro de 2012;

180.7 Sra. Lytha Battiston Spíndola, CPF: 310.031.681-91, cargo: Assessora Especial da Casa Civil da Presidência da República, em 25 de janeiro de 2012.

Conduta

181. Operação Cofig 495:

181.1 Aprovar, em 15/12/2009, na LXIX Reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, a operação Cofig 495, autorizando as excepcionalidades envolvidas na operação, incluindo a modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, por ferir os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação previstos no art. 2º da Lei 9.784/1999, quando deveriam ter indeferido o pleito considerando que o conjunto de excepcionalidades apresentadas elevavam demasiadamente o risco da operação, violavam a Lei 6.704/79, art. 4º, I c/c Dec. 3.937/01, art. 8º, II; bem como considerando a classificação de risco de Cuba pela OCDE e seu histórico de pagamentos.

182. Operação Cofig 533:

182.1 Aprovar, em 26/5/2010, na LXXII Reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, a operação Cofig 533, autorizando as excepcionalidades envolvidas na operação, incluindo a modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, por ferir os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação previstos no art. 2º da Lei 9.784/1999, quando deveriam ter indeferido o pleito considerando que o conjunto de excepcionalidades apresentadas elevavam demasiadamente o risco da operação, violavam a Lei 6.704/79, art. 4º, I c/c Dec. 3.937/01, art. 8º, II; bem como considerando a classificação de risco de Cuba pela OCDE e seu histórico de pagamentos.

183. Operações Cofig 637 e 688:

183.1 Aprovar, em 25/1/2012, na 85ª Reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, a operação Cofig 637 e 688, autorizando as excepcionalidades envolvidas nas operações, incluindo a modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, por ferir os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação previstos no art. 2º da Lei 9.784/1999, quando deveriam ter indeferido o pleito considerando que o conjunto de excepcionalidades apresentadas elevavam demasiadamente o risco da operação, bem como considerando a classificação de risco de Cuba pela OCDE e seu histórico de pagamentos.

Nexo de Causalidade

184. A autorização das operações Cofig 495, 533, 637 e 688 pelo Conselho de Ministros da Camex resultou na concessão de garantia pela União, por meio do FGE, de 100% do valor financiado, bem como na concessão de subsídios públicos, pagos pelo Tesouro Nacional ao BNDES com recursos do proex-equalização. Dessa forma, verifica-se que tanto o subsídio concedido por meio do Proex, como as eventuais indenizações pagas pelo FGE às referidas operações, caracterizam dano ao Erário.

Evidências

185.1 Ata da LXIX Reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, de 15/12/2009 – aprovação da operação Cofig 495 (peça 81);

185.2 Ata da LXXII Reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, de 26/5/2010 – aprovação da operação Cofig 533 (peça 81);

185.3 Ata da 85ª Reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, de 25/1/2012 – aprovação das operações Cofig 637 e 688 (peça 81);

185.4 Ata da 49ª Reunião Ordinária do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações da Camex - Cofig (peça 4);

185.5 Documento da SBCE intitulado “Comentários sobre uma nova metodologia para a cobrança de prêmios em transações utilizando o Seguro de Crédito à Exportação (SCE)” (peça 3);

185.6 Lei 6.704/79 e Decreto 3.937/01;

185.7 Nota Técnica Atuarial – NTA/2001 (peça 82);

185.8 Cálculo, realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, do valor efetivamente desembolsado com equalização, fornecido no âmbito do TC 015.914/2018-6 (peça 121), e informações adicionais (peça 121);

185.9 Valores informados pelo BNDES de parcelas indenizadas e saldo devedor das operações (peça 124).

Culpabilidade

186. Segundo o Decreto 4.732/2003, a Câmara de Comércio Exterior (Camex) tem por objetivo a formulação, a adoção, a implementação e a coordenação de políticas e de atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, constituindo o Conselho de Ministros o órgão de deliberação superior da Camex.

187. É razoável afirmar que era exigível dos responsáveis conduta diversa da praticada, pois as excepcionalidades envolvidas nas operações Cofig 495, 533, 637 e 688 foram destacadas como o motivo de serem levadas à deliberação daquele Conselho, sendo de notório conhecimento de seus membros as anormalidades das operações, inclusive quanto ao elevado valor do prêmio do seguro envolvido que seria financiado pelo Fundo de Garantia à Exportação, conforme consta das respectivas atas das reuniões que aprovaram as operações (peça 81). Assim, é razoável afirmar que era possível aos responsáveis terem consciência da irregularidade do ato que praticaram.

188. Os responsáveis deveriam ter indeferido as operações Cofig 495, 533, 637 e 688, em face de suas excepcionalidades e considerando a qualidade de crédito do tomador, em vez de ter aprovado a operação, o que resultou na concessão de garantia da União de 100% do valor financiado e concessão de subsídios, por meio do proex-equalização.

189. Além disso, os responsáveis praticaram o ato sem respaldo em parecer técnico, pois a SBCE, empresa contratada à época para prestar os serviços relacionados ao SCE, ao emitir seu parecer técnico para cada uma das operações em análise não manifestou opinião conclusiva acerca da indicação de aprovação ou indeferimento das operações (peça 85).

190. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta dos responsáveis é culpável, ou seja, reprovável, há ainda a obrigação de reparar o dano. Portanto devem os responsáveis serem citados a fim de se avaliar se merecem ser condenados em débito e/ou apenados com a aplicação de multa.

Apuração do dano ao Erário

191. A apuração do dano ao Erário de cada uma das operações Cofig 495, 533, 637 e 688, da mesma forma que na operação Cofig 340, será composta por três partes: i) pelo total dispendido pelo Tesouro com equalização de taxa de juros deduzido da parcela imputada em débito no TC 015.914/2018-6, já que este último processo propôs a imputação de débito do valor dispendido com equalização relativo a parte que extrapolou o limite regulamentar; (ii) as parcelas já indenizadas pelo FGE, e (iii) o saldo devedor da operação.

192. Os valores indicados na proposta de encaminhamento tem como base os cálculos realizados pela STN, inseridos à peça 121, e os valores informados pelo BNDES à peça 124. Apresentam a mesma lógica aplicada à operação Cofig 340, descrita nos itens 155 a 158 supra.

Operação de Moçambique

193. Inicialmente, vale esclarecer que a operação Cofig 691, relativa a barragem de Moamba Major em Moçambique, foi uma das operações que teve seus desembolsos suspensos em 2015 devido ao envolvimento das empreiteiras com corrupção. Conforme informações obtidas junto ao BNDES, houve apenas um desembolso, de US\$ 64 milhões, e o saldo não desembolsado dessa operação foi cancelado em maio de 2019, sendo que a operação se encontrava adimplente em 2/9/2019 (peça 123).

194. A aprovação inicial do pleito de Moçambique ocorreu em 18/12/2012, na 92ª Reunião do Conselho de Ministros da Camex (peça 110, p. 1-2), órgão de deliberação superior daquela câmara. Contou com parecer técnico emitido pela Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), empresa contratada à época para prestação de serviços relacionados ao SCE, com indicação de aprovação do pleito (peça 109, p. 1-2).

195. O prazo da operação era de 15 anos, incluindo carência de 66 meses. Não estava prevista a concessão de equalização da taxa de juros, por meio do proex-equalização. A operação contava com financiamento do BNDES e com o seguro de crédito à exportação com garantia de 100% sobre riscos políticos e extraordinário, sendo o prêmio pago na modalidade *ongoing*. A operação contava com a estruturação de garantias nos seguintes termos:

i.1) *Collateral Account*, em dólares norte-americanos, mantida e administrada em banco de primeira linha localizado em país de risco inferior ao país do devedor, a ser aprovado pelo garantidor. Essa conta deverá receber e manter, antes do primeiro desembolso, o valor correspondente às duas maiores parcelas do financiamento (principal e juros). Dessa forma, até o final do prazo do financiamento, na *collateral account* deverá constar o valor das duas maiores parcelas do financiamento (principal e juros) e somente poderá ser utilizada quando: (a) os recursos da conta pagadora forem insuficientes para o pagamento de alguma parcela do financiamento, saldo este que deverá ser reconstituído imediatamente, ou (b) quando o saldo das parcelas vincendas do financiamento for menor ou igual ao saldo da *collateral account*; i.2) Conta pagadora mantida e administrada pelo Standard Bank (*trustee*), em Moçambique, que será utilizada para liquidação de cada parcela (principal e/ou juros) do financiamento. Essa conta receberá recursos mensalmente e de forma proporcional, devendo conter, até 30 dias antes da data de vencimento de cada parcela, o valor correspondente a 100% da parcela de principal e/ou juros subsequente;

Condição Precedente à Emissão do Certificado de Garantia de Cobertura: apresentação de parecer legal emitido por escritório de advocacia que ateste a existência, no *Intercreditor Agreement*, de *pari-passu* e *cross-default* entre o BNDES e o Development Bank of Southern Africa (DBSA).

196. Nessas condições, entende-se que, embora o risco da operação fosse alto - considerando a classificação de risco de Moçambique na OCDE (6/7) e o prêmio do SCE precificado em 18,3% *flat* do valor financiado (frente à média que vai de 1,8 a 4% *flat*), a estrutura de garantias seria um fator mitigador de parte desse risco.

197. No entanto, as condições da operação passaram por sucessivas alterações, após deliberações no Cofig e no Conselho de Ministros da Camex, conforme informações fornecidas pela Sain na tabela a seguir:

Nº Cofig/ Nº Operação/ Pedido Financ.	Certifica-do de Garantia	Prazo Financiamen- to	Deliberação pela aprovação da operação	Deliberação Cofig	Prêmio (%)	Nome do Projeto	Valor do Projeto (US\$)
691-2407 2013/0530	707-2013	15 anos	92ª Camex – 18/12/2012 96ª Camex – 16/7/2013 97ª Camex – 9/9/2013	100ªRO COFIG - 12/12/2012 101ªRO COFIG - 30/01/2013 103ªRO COFIG - 27/03/2013 104ªRO COFIG - 24/04/2013 107ªRO COFIG - 06/08/2013 109ªRO COFIG - 26/09/2013 113ªRO COFIG - 25/02/2014 114ªRO COFIG - 30/04/2014	18,30	Barragem Moamba Major	352.559.020

198. No parecer da SBCE, que trata da 4ª reapresentação da operação com alteração (peça 109, p. 49), consta o seguinte relato:

(...)

A operação foi aprovada na 100ª RO do COFIG, realizada em 12/12/2012. Em seguida, teve a sua 1ª Reapresentação com alteração aprovada na 103ª RO do COFIG, em 27/02/2013, na qual foi incluída a condição de antecipação de recursos no limite de até 20% do valor financiado da exportação. A operação voltou a ser apreciada na RO do COFIG subsequente (104ªRO), em virtude da solicitação do Governo de Moçambique para alteração do texto da *collateral account* em relação aos seguintes tópicos: (i) constituir o saldo da conta proporcionalmente a cada desembolso ao invés de depositar o valor integral antes do primeiro desembolso, e (ii) domiciliar a referida conta num banco comercial em Moçambique. O COFIG autorizou que a constituição da conta colateral fosse efetuada de maneira proporcional aos desembolsos, mantendo-se as demais condições financeiras aprovadas para a operação.

A operação teve sua 3ª reapresentação com alteração apreciada e aprovada na 107ª RO do COFIG, realizada em 06/08/2013, após nova comunicação do Governo Moçambicano solicitando a alteração no texto da *colateral account* para que durante a fase de amortização, o saldo mantido na conta seja equivalente ao valor total das duas parcelas subsequentes (principal e juros). Dessa forma, o saldo que antes deveria ser correspondente às duas maiores parcelas do financiamento, passou a ser correspondente às duas próximas parcelas vincendas do financiamento.

Em 17/09/2013, a Câmara de Comércio Exterior, por meio de sua Nota Informativa nº101, aprovou a alteração da estrutura de garantia com a dispensa de exigência de conta colateral, motivando a 4ª reapresentação com alteração, em questão. Adicionalmente, em sua 109ª RO, realizada em 26/09/2013, os membros do COFIG decidiram pela retirada da conta pagadora mantida e administrada pelo Standard Bank (trustee), em Moçambique. (grifos nossos)

199. Nesse cenário, em que foram retiradas por completo as garantias da operação e considerando a classificação de risco de Moçambique na OCDE, não se verifica razoabilidade na concessão da modalidade *ongoing* de financiamento do prêmio do seguro de crédito à exportação.

200. Nesse caso, a União, por meio do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), assume todo o risco de crédito da operação sem receber qualquer contrapartida em relação ao preço dessa garantia e sem qualquer contragarantia, para um país de elevado risco. Vale destacar a materialidade do projeto, mais de US\$ 300 milhões.

201. Ademais, verificou-se no extrato da Ata da 97ª Reunião do Conselho de Ministros da Camex (peça 110, p. 9), em que foi decidida a dispensa da exigência de conta colateral por maioria, vencido o representante do Ministério da Fazenda, o seguinte trecho:

O representante do MF registrou que **a exigência de abertura de conta colateral em país de risco inferior ao de Moçambique, como contragarantia, era muito importante nesta operação e que, se a conta fosse dispensada, Moçambique não possuiria limite suficiente para exposição no FGE para garantia de financiamento em operações com risco soberano**, conforme aprovado na 96ª Reunião da CAMEX, em 16/7/2013. Salientou que a situação fiscal/econômica de Moçambique já era conhecida quando a operação foi submetida ao Conselho de Ministros em reunião anterior e que essas dificuldades não foram aventadas à época. Registrou sua contrariedade à dispensa de exigência de conta colateral e **reiterou sua posição pela manutenção da exigência de conta colateral em país de risco inferior ao de Moçambique.** (grifos nossos)

202. Constatou-se, no entanto, que as atas das reuniões da Camex, obtidas por ocasião da auditoria realizada no âmbito do TC 032.888/2016-3, não são oficiais (peça 110). São extratos de atas sem assinatura, razão pela qual será necessário a realização de diligências junto à Secretaria Executiva da Camex do Ministério da Economia, com objetivo de requerer os seguintes documentos e informações:

202.1 Todas as atas oficiais de reuniões do Conselho de Ministros da Camex, que tenham tratado sobre quaisquer aspectos da Operação Cofig 691, relativa a Barragem de Moamba Major em Moçambique, na íntegra, com o registro das devidas assinaturas, acompanhados de todas as notas, pareceres, votos ou outros documentos oficiais que tenham embasado as decisões, devidamente assinados;

202.2. Nota Informativa nº 101 da Camex, de 2013, oficial, na íntegra, com as devidas assinaturas;

203.3 Rol de responsáveis, com indicação do nome completo, CPF, cargo e período em que ocupou o cargo, de todos os gestores que assinaram os documentos solicitados nos itens anteriores.

204. Adicionalmente, pertinente diligenciar o BNDES com o intuito de obter informações atualizadas acerca da situação de adimplência da referida operação.

205. Nesse sentido, será proposta a constituição de processo apartado, de natureza idêntica ao presente processo, com objetivo de realizar as diligências necessárias à avaliação da razoabilidade da concessão do financiamento do prêmio do seguro *ongoing* para o operação Cofig 691.

Encaminhamento dos autos ao Ministério Público Federal

206. Conforme exposto, os membros da Camex tinham pleno conhecimento das normas e limites para concessão do Seguro de Crédito à Exportação e do Proex-Equalização e deliberaram por violar as normas, sem demonstrar a necessária diligência quanto às consequências, que também eram de conhecimento dos agentes, quando autorizaram as operações Cofig 340, 495, 533, 637 e 688, todas relativas à Cuba, com todas as excepcionalidades envolvidas em cada uma delas, que incluía a modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, violando os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação previstos no art. 2º da Lei 9.784/1999, quando deveriam ter indeferido tais pleitos considerando que o conjunto de excepcionalidades apresentadas elevavam demasiadamente o risco das operações, bem como considerando a classificação de risco de Cuba pela OCDE e seu histórico de pagamentos.

207. Dessa forma, nos termos da art. 71, XI da Constituição da República, o art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1993 e o art. 1º, inciso XVI, do RITCU, será proposto encaminhar cópia da presente instrução, do Acórdão, Voto e Relatório ao Ministério Público Federal, para que avalie se tais condutas ora apuradas possuem também consequências cíveis e penais ou mesmo de improbidade administrativa sob a sua alçada, nos termos do Título XI do Código Penal – com destaque para os crimes contra as finanças públicas – e do art. 10, XI e art. 11, I, da Lei 8.429/1992.

CONCLUSÃO

208. A presente representação foi autuada por determinação do item 9.3 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, que tratou de auditoria sobre os procedimentos para a concessão de financiamento à exportação de serviços de engenharia que não fossem de competência do BNDES.

209. A instrução de peça 6 apontou a **ocorrência de irregularidade no processo de aprovação da modalidade *ongoing*** para pagamento do prêmio de SCE, devido à ausência de motivação para desconsiderar o parecer técnico da SBCE, o qual havia alertado sobre possíveis impactos atuariais sobre o FGE, além de ter sugerido a constituição de grupo de trabalho previamente à aprovação da medida para examinar referidos impactos. Ademais, registrou-se que a modalidade *ongoing* não possuía amparo legal à época.

210. Em vista disso, foi determinada a **audiência dos responsáveis** pela aprovação, em 27/8/2008, na 49ª Reunião Ordinária do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações da Camex (Cofig), da modalidade *ongoing* de pagamento do SCE.

x. Os ofícios de audiência foram expedidos e as razões de justificativa foram apresentadas pelos responsáveis tempestivamente, dentro dos prazos concedidos após dilações. Os argumentos apresentados estão sintetizados nos itens 9 a 55 supra.

211. Constatou-se que a prescrição da pretensão punitiva deste tribunal não se consumou, pois o prazo prescricional incidente no presente caso é de dez anos. A data da ocorrência do fato foi em 27/8/2008, data da 49ª Reunião do Cofig, sendo o prazo interrompido em 23/7/2018, data da juntada no processo do Despacho do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti (peça 8), ato que ordenou a audiência.

212. Em análise das razões de justificativa apresentadas, verificou-se que, com relação à alegação de ausência de amparo legal, assiste razão aos responsáveis ao ponderarem que a legislação era omissa à época acerca das modalidades de pagamento do prêmio do SCE, sendo o Cofig competente para estabelecer parâmetros e condições para concessão de garantia às operações no âmbito do SCE nos termos do art. 1º, inciso II do Decreto 4.993/2004. Assim, o fato de a Lei

13.292/2016, posterior, ter discriminado todas as formas de pagamento de prêmio do SCE possíveis, não implica que antes de sua existência, uma determinada forma ou outra fosse vedada.

x. No que se refere à ausência de motivação para aprovação da modalidade *ongoing* para o pagamento do prêmio do SCE, verificou-se assistir razão os responsáveis novamente ao alegarem que tal decisão não foi tomada sem motivação. O relato, constante da ata (peça 4), das manifestações verbais de representantes do BNDES e da SBCE, bem como de integrantes daquele conselho, têm o condão de demonstrar argumentos e fundamentos para a decisão tomada na ocasião daquela reunião.

213. Além disso, conforme apontado pelos responsáveis, o documento de autoria da SBCE intitulado “Comentários sobre uma nova metodologia para a cobrança de prêmios em transações utilizando o Seguro de Crédito à Exportação (SCE)” (peça 3) não contém data ou assinatura, não podendo ser considerado como parecer ou laudo oficial.

214. Em vista desses pontos e considerando os termos em que foi definida a **audiência aos responsáveis**, entende-se que devem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas.

215. Por outro lado, não se pode deixar de registrar que **há incoerência e/ou contradição nos termos definidos na decisão daquele conselho**.

216. Embora o documento da SBCE possa não ter caráter oficial, o representante da empresa, conforme registrado em ata, ressaltou sua principal conclusão, a de que as agências de crédito à exportação que aceitam o pagamento do prêmio durante o período de financiamento levam em consideração o histórico de pagamentos e o nível de risco do país, tendo sugerido que a modalidade só deveria ser aplicada em casos específicos (caso a caso), nos moldes operacionais de algumas agências internacionais.

217. No entanto, uma das condicionantes propostas pelo BNDES para concessão da referida modalidade remetia a operações de elevado risco, qual seja, a de que o prêmio *flat* fosse superior a 15% do valor da operação, quando a média de prêmios do SCE ficava entre 1,8% e 4% *flat*.

218. A decisão final do Cofig, então, foi contraditória pois, embora previsse análise caso a caso, a qual deveria considerar a qualidade de crédito do tomador, estabelecia condição que remetia à operações de risco elevado, *in verbis*:

Decisão do COFIG: Aprovou a possibilidade de pagamento (semestral) do prêmio do SCE, ao amparo do FGE, ao longo do período de amortização do financiamento da operação, **mediante análise caso a caso** e observadas as seguintes condições: i) nos casos de financiamentos concessionais, entendidos como aqueles em que o custo final para o tomador é inferior às taxas de financiamento comerciais (CIRR); e/ou ii) **nos casos em que o prêmio flat for superior a 15% do valor da operação**. Em ambas as situações, o prêmio deverá ser financiado pelo FGE nas mesmas condições em que seria financiado pelo BNDES. (grifos nossos)

219. Assim entende-se que **a decisão daquele conselho possibilitou o enquadramento da modalidade *ongoing* em operações envolvendo elevado nível risco**, implicando possivelmente numa liberação líquida de recursos superior, em comparação com as demais modalidades de pagamento do prêmio, bem como implicando em possível subdimensionamento da exposição do FGE por país.

220. No entanto, considerou-se que emprego do termo “caso a caso” representava uma indeterminação. Embora se tenha definido condicionante que remeta a operações de elevado risco, a razoabilidade de se utilizar tal modalidade dependerá das características de cada operação aprovada e precisará ser analisado efetivamente no caso concreto.

221. Em vista disso, passou-se a análise dos casos concretos descritos na instrução de peça 6. Foram 7 operações, 6 para Cuba e 1 para Moçambique. Dessas, a operação relativa ao aeroporto em Cuba teve seu saldo cancelado sem que tenha havido qualquer desembolso. Registre-se que a SBCE

havia alertado, em seu documento sobre a modalidade *ongoing*, que tal mecanismo não seria aplicável ao caso cubano em particular.

222. As operações foram divididas em dois títulos, o primeiro relativo às operações de Cuba e o segundo relativo a operação de Moçambique. Considerando o princípio da efetividade da tutela jurisdicional, será proposta a constituição de apartado para a operação de Moçambique, por necessidade de organização processual e de conferir maior celeridade e eficiência aos desdobramentos das análises empreendidas nos casos concretos.

223. Ao analisar as operações Cofig 340, 495, 533, 637 e 688, todas relativas ao Porto Mariel em Cuba, verificou-se que **não houve razoabilidade e proporcionalidade em aprovar a concessão da modalidade de pagamento do prêmio do SCE *ongoing***, considerando que contavam com outras excepcionalidades que implicavam na majoração de seu já elevado risco, e ainda considerando a experiência de agências internacionais na adoção do financiamento do prêmio do seguro, a classificação de risco de Cuba pela OCDE e o histórico de pagamentos do país.

224. O exame técnico realizado nessas operações tinha por objetivo, em princípio, avaliar os fundamentos das decisões da Camex para conceder a modalidade *ongoing* de pagamento do SCE. Para isso foi necessário analisar todos os aspectos das operações. Ao avaliar os demais aspectos, deparou-se com outras excepcionalidades, algumas consideradas irregulares, como a concessão de equalização de taxa de juros por prazo superior ao regulamentar e a ampliação do percentual de cobertura do SCE de 95% para 100%. Enquanto as excepcionalidades relativas a prazo de financiamento e carência desrespeitavam a Nota Técnica Atuarial vigente para o FGE e que também seriam questionáveis.

225. A aprovação desse conjunto de excepcionalidades implicou em colocar de lado todo o aparato técnico, **descumprindo parâmetros e mecanismos previamente definidos e aplicados em operações regulares**, referências essas definidas pelos próprios órgãos gestores da política de apoio à exportação. Além disso, tal decisão não foi devidamente motivada em razões de fato e de direito, que justificassem tais concessões com benefícios de excepcional interesse público e/ou com a compensação por outros fatores mitigadores de risco.

226. Dessa forma, reputam-se **irregulares as decisões do Conselho de Ministros da Camex que aprovaram as operações Cofig 340, 495, 533, 637 e 688**, autorizando as excepcionalidades envolvidas em cada uma delas, incluindo a modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, por ferir os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação previstos no art. 2º da Lei 9.784/1999, quando deveriam ter indeferido tais pleitos considerando que o conjunto de excepcionalidades apresentadas elevavam demasiadamente o risco da operação, bem como considerando a classificação de risco de Cuba pela OCDE e seu histórico de pagamentos.

227. As autorizações dessas operações pelo Conselho de Ministros da Camex resultou na concessão de garantia pela União, por meio do FGE, de 100% do valor financiado, bem como na concessão de subsídios públicos, pagos pelo Tesouro Nacional ao BNDES com recursos do proequalização. Dessa forma, entende-se que **tanto os subsídios concedidos por meio do Proex, como as indenizações pagas pelo FGE e o saldo devedor das operações em *default* caracterizam dano ao Erário**.

228. Em visto disso, será proposta a conversão dos presentes autos em tomada de contas especial, para que sejam citados os responsáveis a fim de avaliar se merecem ser condenados em débito e/ou apenados com a aplicação de multa.

229. Com relação a operação Cofig 691, relativa a barragem de Moamba Major em Moçambique, tal operação foi concedida com seguro do prêmio do SCE *ongoing*, mesmo diante da elevada classificação de risco de Moçambique na OCDE (6/7). As condições iniciais de autorização

da operação, em que não constava a concessão de proex-equalização e apresentava **garantias em colateral account e conta pagadora, foram substancialmente alteradas até a exclusão total das garantias e a concessão de equalização**. Os documentos disponíveis não são oficiais, não estão assinados, razão pela qual será proposta a constituição de processo apartado, da mesma natureza dos presentes autos, com o intuito de promover as diligências necessárias à avaliação da razoabilidade da concessão do financiamento do prêmio do seguro *ongoing* para a operação Cofig 691.

230. Por fim, será proposto **o encaminhamento da presente instrução, assim como do Relatório, Voto e Acórdão que sobrevierem, ao Ministério Público Federal**, em decorrência das evidências de que os membros da Camex tinham pleno conhecimento das normas e limites aplicáveis para concessão do Seguro de Crédito à Exportação e do Proex-Equalização e deliberaram, com consciência, por violar tais normas, sem demonstrar a necessária diligência quanto às consequências, que também eram de conhecimento dos agentes, quando autorizaram as operações Cofig 340, 495, 533, 637 e 688, com todas as excepcionalidades envolvidas em cada uma delas, que incluía a modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, violando os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação previstos no art. 2º da Lei 9.784/1999. Cabível, assim, encaminhar cópia dos presentes autos ao MPF para que avalie eventuais consequências penais, cíveis ou de improbidade administrativa sob sua competência, principalmente no que se refere ao Título XI do Código Penal, com destaque para os crimes contra as finanças públicas, bem como os referidos no art. 10 c/c art. 11 da Lei 8.429/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

231. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

231.1 conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

231.2 acatar as razões de justificativa apresentadas pelos Senhores Alexandre Meira da Rosa (CPF 976.881.856-53); Ivan João Guimarães Ramalho (CPF 280.080.578-15), Sr. Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva (CPF 691.850.857-15), Marcus Pereira Aucélio (CPF 393.486.601-87), Ruy Nunes Pinto Nogueira (CPF 012.281.887-34) e Sheila Ribeiro Ferreira (CPF 1825.374.441-91).

231.3 determinar, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, a conversão do presente processo em tomada de contas especial, autorizando, desde logo, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, as citações dos Srs.:

231.3.1. Guido Mantega, CPF: 676.840.768-68, cargo: Ministro de Estado da Fazenda, de 27 de março de 2006 a 31 de dezembro de 2014; Miguel João Jorge Filho, CPF 024.842.858-68, cargo: Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de 29 de março de 2007 a 31 de dezembro de 2010; João Bernardo de Azevedo Bringel, CPF: 224.830.041-72, cargo: Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 28 de agosto de 2008; Daniel Maia, CPF: 634.270.440-68, cargo: Ministro de Estado, interino, do Desenvolvimento Agrário, em 28 de agosto de 2008; Samuel Pinheiro Guimarães Neto, CPF: 290.744.367-49, cargo: Ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores, em 28 de agosto de 2008; Silas Brasileiro, CPF: 004.697.186-68, cargo: Ministro de Estado, interino, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em 28 de agosto de 2008; Antonio José Alves Junior, CPF: 849.079.327-15, cargo: Assessor Especial da Casa Civil da Presidência da República, em 28 de agosto de 2008; para que, no prazo de 15 dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Tesouro Nacional, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da aprovação, em 28/8/2008, na LIX Reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio

Exterior, da operação Cofig 340, autorizando as excepcionalidades envolvidas na operação, incluindo a modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, por ferir os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação previstos no art. 2º da Lei 9.784/1999, quando deveriam ter indeferido o pleito considerando que o conjunto de excepcionalidades apresentadas elevavam demasiadamente o risco da operação, violavam a Lei 6.704/79, art. 4º, I c/c Dec. 3.937/01, art. 8º, II; bem como considerando a classificação de risco de Cuba pela OCDE e seu histórico de pagamentos, fato que provocou R\$ 158.839.849,70 de prejuízo ao Tesouro Nacional;

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA*
12.451.440,80	27/1/2011
7.305.965,79	14/2/2019
7.728.597,88	14/8/2019
122.220.573,14	31/8/2019

Valor atualizado até 9/12/2019: R\$ 158.839.849,70

231.3.2 Paulo Bernardo Silva, CPF: 112.538.191-49, cargo: Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 22 de março de 2005 a 1 de janeiro de 2011; Miguel João Jorge Filho, CPF 024.842.858-68, cargo: Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de 29 de março de 2007 a 31 de dezembro de 2010; Antonio de Aguiar Patriota, CPF: 091.856.151-53, cargo: Ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores, em 28 de agosto de 2008; Néelson Machado, CPF: 004.364.701-44, cargo: Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, em 15 de dezembro de 2009; Reinhold Stephanes, CPF: 002.070.981-15, cargo: Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em 27 de março de 2007 a 31 de março 2010; Sheila Ribeiro Ferreira, CPF: 182.374.441-91, cargo: Assessora da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil/PR, em 15 de dezembro de 2009; Laudemir André Müller, CPF: 725.217.320-87, cargo: Assessor Especial do Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, em 15 de dezembro de 2009; para que, no prazo de 15 dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Tesouro Nacional, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da aprovação, em 15/12/2009, na LXIX Reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, **da operação Cofig 495**, autorizando as excepcionalidades envolvidas na operação, incluindo a modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, por ferir os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação previstos no art. 2º da Lei 9.784/1999, quando deveriam ter indeferido o pleito considerando que o conjunto de excepcionalidades apresentadas elevavam demasiadamente o risco da operação, violavam a Lei 6.704/79, art. 4º, I c/c Dec. 3.937/01, art. 8º, II; bem como considerando a classificação de risco de Cuba pela OCDE e seu histórico de pagamentos, fato que provocou R\$ 390.529.807,10 de prejuízo ao Tesouro Nacional;

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA*
22.323.397,38	27/03/2012
16.538.300,48	14/6/2019
337.395.150,86	31/8/2019

Valor atualizado até 9/12/2019: R\$ 390.529.807,10

231.3.3 Paulo Bernardo Silva, CPF: 112.538.191-49, cargo: Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 22 de março de 2005 a 1 de janeiro de 2011; Miguel João Jorge Filho, CPF 024.842.858-68, cargo: Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de 29 de março de 2007 a 31 de dezembro de 2010; Wagner Gonçalves Rossi, CPF: 031.203.258-72, cargo: Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de 21 de abril de 2010 a 18 de agosto de 2011; Guilherme Cassel, CPF: 303.570.800-25, cargo: Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, de 27 de junho de 2007 a 31 de dezembro de 2010; Carlos Eduardo Esteves Lima, CPF: 474.292.406-15, cargo: Secretário-Executivo da Casa Civil/PR, em 26 de maio de 2010; Luiz Fernando Pires Augusto, CPF: 688.045.557, cargo: Secretário, adjunto, de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, em 26 de maio de 2010; Evandro de Sampaio Didonet, CPF: 295.482.410-2, cargo: Diretor do departamento de Negociações Internacionais, do Ministério das Relações Exteriores, em 26 de maio de 2010; para que, no prazo de 15 dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Tesouro Nacional, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da aprovação, em 26/5/2010, na LXXII Reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, **da operação Cofig 533**, autorizando as excepcionalidades envolvidas na operação, incluindo a modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, por ferir os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação previstos no art. 2º da Lei 9.784/1999, quando deveriam ter indeferido o pleito considerando que o conjunto de excepcionalidades apresentadas elevavam demasiadamente o risco da operação, violavam a Lei 6.704/79, art. 4º, I c/c Dec. 3.937/01, art. 8º, II; bem como considerando a classificação de risco de Cuba pela OCDE e seu histórico de pagamentos, fato que provocou R\$ 591.239.259,05 de prejuízo ao Tesouro Nacional;

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA*
46.265.836,57	09/10/2013
23.224.341,33	12/4/2019
499.162.406,86	31/8/2019

Valor atualizado até 9/12/2019: R\$ 591.239.259,05

231.3.4 Fernando Damata Pimentel, CPF: 129.845.316-04, cargo: Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de 1 de janeiro de 2011 a 13 de fevereiro de 2014; Afonso Bandeira Florence, CPF: 177.341.505-00, cargo: Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, de 1 de janeiro de 2011 a 14 de março de 2012; Dyogo Henrique de Oliveira, CPF: 768.643.671-34, cargo: Secretário-Executivo, interino, do Ministério da Fazenda, em 25 de janeiro de 2012; Sra. Eva Maria Cella Dal Chiavon, CPF: 400.606.759-34, cargo: Secretária-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 25 de janeiro de 2012; Ruy Nunes Pinto Nogueira, CPF: 012.281.887-34, cargo: Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, em 25 de janeiro de 2012; Célio Brovino Porto, CPF: 040.125.187-04, cargo: Secretário de Relações Internacionais do Agronegócio, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em 25 de janeiro de 2012; Lytha Battiston Spíndola, CPF: 310.031.681-91, cargo: Assessora Especial da Casa Civil da Presidência da República, em 25 de janeiro de 2012; para que, no prazo de 15 dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Tesouro Nacional, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da aprovação, na 85ª Reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, **das operações Cofig 637 e 688**, autorizando as excepcionalidades envolvidas nas operações, incluindo a modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, por ferir os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação previstos no art. 2º da Lei 9.784/1999, quando deveriam ter indeferido os pleitos considerando que o conjunto de excepcionalidades apresentadas elevavam

demasiadamente o risco da operação, bem como considerando a classificação de risco de Cuba pela OCDE e seu histórico de pagamentos, fato que provocou R\$ 1.469.804.200,39 de prejuízo ao Tesouro Nacional;

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA*
Cofig 637	Cofig 637
37.903.580,05	22/11/2013
22.828.919,08	15/2/2019
23.919.972,50	14/8/2019
508.764.732,60	31/8/2019
Cofig 688	Cofig 688
60.884.711,26	15/5/2014
23.851.473,81	27/12/2018
31.125.579,12	18/7/2019
32.989.564,74	13/9/2019
681.561.281,30	31/8/2019

Valor atualizado até 9/12/2019: R\$ 1.469.804.200,39

231.4 Informar aos responsáveis indicados nos subitens da proposta 231.3 que, caso venham a serem condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do §1º do art. 202 do RI/TCU.

231.5 Enviar cópia desta instrução aos responsáveis elencados nos subitens da proposta 231.3 para subsidiar a manifestação requerida;

231.6 Com fundamento na Resolução TCU 259/2014, art. 43, autuar processo apartado, da mesma natureza do presente processo, com o objetivo de realizar as diligências necessárias, conforme indicado nesta instrução (itens 193 a 205), à avaliação da razoabilidade da concessão do financiamento do prêmio do seguro *ongoing* para a operação Cofig 691, relativa a Barragem de Moamba Major em Moçambique, mediante cópia do relatório, voto e acórdão, que sobrevierem nos presentes autos, além de cópia das peças 109-120 e 123 desta representação.

231.7 Encaminhar cópia da presente instrução, bem como do Relatório, Voto e Acórdão que sobrevierem ao Ministério Público Federal, para que adote as medidas que julgar oportunas e convenientes em relação às condutas apuradas no presente processo, nos termos da art. 71, XI da Constituição da República, o art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1993 e o art. 1º, inciso XVI, do RITCU, ressalvando o caráter sigiloso desse processo.

231.8 Remeter, para ciência, cópia do Acórdão que sobrevier, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem aos responsáveis elencados no item 231.2, à Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex), à Secretaria de Assuntos Internacionais (Sain) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

231.9 Apensar os presentes autos ao processo de tomada de contas especial que vier a ser autuado, conforme previsto no art. 41 da Resolução-TCU 259/2014.”

2. Por meio de despacho datado de 6/2/2020 (peça 128), solicitei a manifestação do Ministério Público junto a este Tribunal, que se pronunciou nos seguintes termos (peça 157):

“Trata-se de Representação autuada pela Secex Finanças em cumprimento ao Acórdão n.º 1.031/2018-TCU-Plenário (TC-032.888/2016-3), que apreciou Relatório de Auditoria sobre os procedimentos adotados pelo BNDES para concessão de financiamento à exportação de serviços de engenharia e determinou, dentre outras medidas, a constituição de processos apartados para avaliação das condutas e eventuais responsabilidades dos agentes dos demais órgãos e entidades envolvidos no processo decisório de aprovação das operações desse segmento.

2. Estes autos foram autuados com o objetivo de examinar possível irregularidade na aprovação, pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), da possibilidade de pagamento do prêmio do Seguro de Crédito à Exportação (SCE) durante o período de reembolso do crédito pelo importador (modalidade *ongoing*), ante os indícios de que tal decisão não contou com prévia e adequada avaliação dos riscos a serem suportados pelo Fundo de Garantia às Exportações – FGE (fundo orçamentário de natureza contábil ligado ao então Ministério da Fazenda).

3. Promovida a audiência dos integrantes do referido Comitê, a Secex Finanças concluiu que a decisão por aprovar a modalidade *ongoing* foi incoerente, pois, embora tenha estipulado a necessidade de análise caso a caso, terminou por admitir condição que implicitamente possibilitava a elegibilidade de operações de risco elevado de crédito para o pagamento do prêmio do seguro apenas no curso da amortização do financiamento. Não obstante, a Unidade Técnica manifestou-se pelo acolhimento das razões de justificativa dos responsáveis, tendo em vista os termos da audiência dirigida a eles.

4. A Secretaria Instrutiva também examinou os detalhes das operações em que foi adotada a modalidade *ongoing* para o pagamento do prêmio do SCE/FGE, relativas à exportação de serviços de engenharia para Cuba e Moçambique.

5. Das seis operações com Cuba, foram analisadas detidamente as cinco operações relativas à exportação de serviços pela Companhia de Obras e Infraestrutura S.A. – COI (pertencente ao grupo Odebrecht) para o projeto do Porto de Mariel (Cofig 340, 495, 533, 637 e 688, aprovadas entre 2008 e 2013). Não foi objeto de exame a operação referente à exportação de serviços de engenharia para o Aeroporto de Havana (Cofig 708, também pela COI), pois ela foi suspensa pelo BNDES em 2015, antes do início do período de desembolsos, em razão de denúncias de corrupção envolvendo o grupo Odebrecht, e foi posteriormente cancelada em 2017.

6. A Unidade Técnica assinalou que o elevado risco associado a essas operações, dada a classificação de risco atribuída pela OCDE à Cuba e seu histórico de atrasos nos pagamentos de empréstimos anteriores, eram incompatíveis com a autorização do pagamento *ongoing* do prêmio do seguro. Também apontou indícios de irregularidades na aprovação de outras excepcionalidades nas condições financeiras das operações, relativas ao maior prazo do financiamento e de equalização da taxa de juros com recursos do Proex, à ampliação da cobertura do seguro e às fragilidades na estruturação das contragarantias por parte do governo cubano.

7. Assim, diante dos indícios de irregularidades nas decisões do Conselho de Ministros da Camex que aprovaram as operações Cofig 340, 495, 533, 637 e 688, bem como da inadimplência do governo cubano desde junho/2018, com o subsequente acionamento do SCE para indenizar o BNDES das parcelas vencidas, a Secex Finanças propõe converter estes autos em Tomada de Contas Especial para que se proceda à citação dos responsáveis em face do dano apurado, consistente do somatório dos subsídios concedidos por meio do Proex-Equalização, das indenizações já pagas às custas do FGE e do saldo devedor das operações em *default*.

8. No caso da operação Cofig 691, de financiamento à exportação de serviços relativos à construção da barragem de Moamba Major em Moçambique pela Construtora Andrade Gutierrez S.A., foi aprovada originalmente em dezembro/2012, mas terminou sendo suspensa e posteriormente cancelada pelo BNDES, devido ao envolvimento da exportadora em casos de corrupção, tendo havido o desembolso de apenas uma parcela do financiamento.

9. De igual modo, foi autorizado o pagamento *ongoing* do seguro da operação Cofig 691, a despeito da elevada classificação de risco de Moçambique pela OCDE. Além disso, as condições

iniciais que balizaram a operação foram substancialmente alteradas, com a exclusão de todas as garantias originalmente pactuadas e a inclusão de equalização da taxa de juros com recursos do Proex.

10. No tocante à essa operação, todavia, a Unidade Técnica apontou a necessidade de saneamento dos autos, razão pela qual propôs a constituição de processo apartado, com natureza de Representação, para promover as diligências necessárias à continuidade da análise.

11. Por fim, a Unidade também propôs encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público Federal, para avaliação das eventuais consequências penais, cíveis ou de improbidade administrativa dos atos praticados pelos integrantes da Camex, ante os indícios de que configuram crimes contra as finanças públicas e de improbidade administrativa, tipificados no Código Penal e na Lei n.º 8.429/1992.

II

12. De início, releva complementar a análise oferecida pela Unidade Técnica a respeito da prescrição, fundamentada ainda no entendimento consolidado no Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário, tendo em vista a novel tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 636.886, com repercussão geral, no sentido de que “*é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*” (Tema 899).

13. Embora a controvérsia dirimida pelo STF no RE 636.886 tenha sido circunscrita à prescrição ocorrida no curso da execução, quando o dano ao erário já havia se materializado em acórdão condenatório proferido pelo TCU, é mister reconhecer que as razões essenciais da decisão, ao delimitarem o sentido e o alcance da ressalva contida no art. 37, § 5.º, da Constituição Federal, repercutem também na fase de apuração de prejuízos ao erário e de responsabilização de agentes.

14. Nesse contexto, em linha com os fundamentos da decisão do STF, até que sobrevenha norma específica disciplinando a prescrição nos processos de controle externo, esta representante do Ministério Público de Contas entende que essa lacuna normativa deve ser suprida por analogia com a Lei n.º 9.873/1999, que observa os parâmetros que preponderam no conjunto de normas do direito público e vem sendo utilizada pelo STF para regular a limitação temporal ao poder sancionador do TCU. Outrossim, entende-se que deve ser aplicado o mesmo marco normativo para as pretensões punitiva e de ressarcimento do dano ao erário.

15. De acordo com o art. 1.º da Lei n.º 9.873/1999, prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Nos termos do art. 2.º, interrompe-se a prescrição por qualquer ato inequívoco que importe apuração dos fatos, pela notificação ou citação do acusado (inclusive por meio de edital), bem como pela decisão condenatória recorrível. Além disso, nos termos do §1.º do art. 1.º do referido diploma legal, incide a prescrição intercorrente no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

16. Especificamente quanto ao termo inicial para contagem do prazo prescricional, releva notar que o STF, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.509, assinalou que, no caso de irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações, “*deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial*” (grifos nossos).

17. Nessa linha de entendimento, as irregularidades discutidas nestes autos puderam ser conhecidas a partir da autuação, em **5/12/2016**, do Relatório de Auditoria de Conformidade objeto do TC-032.888/2016-3, que analisou os procedimentos de concessão do Seguro de Crédito à

Exportação e de equalização da taxa de juros nos financiamentos do BNDES à exportação de serviços de engenharia a países estrangeiros.

18. Diante dos diversos indícios de irregularidades constatados na referida auditoria, o Acórdão n.º 1.031/2018-TCU-Plenário, exarado na sessão de **9/5/2018**, determinou a autuação de processos apartados de Representação, dentre os quais o que ora se examina, para aprofundamento das análises sobre os achados de auditoria.

19. Autuados os presentes autos em 24/5/2018, a Secex Finanças procedeu à audiência dos responsáveis em **agosto/2018** (peças 15 a 25) e apresentou, em **13/12/2019**, a instrução de mérito objeto do presente parecer do *Parquet* especializado, em atendimento ao pedido do ilustre Ministro-Relator, mediante despacho de **9/3/2020** (peças 125 a 127 e 131).

20. Destarte, à luz dos entendimentos do STF veiculados no Tema 899 e no julgamento da ADI 5.509, conclui-se que não ocorreu a prescrição no presente caso.

III

21. Passa-se a tratar dos indícios de irregularidades que ensejaram a audiência dos integrantes do Cofig, atinentes à aprovação da possibilidade de pagamento *ongoing* do prêmio do seguro do crédito à exportação (SCE) com recursos do Fundo Garantidor de Exportações (FGE).

22. Nos contratos de financiamento firmados pelo BNDES para apoiar a exportação de bens e serviços brasileiros, são partes o referido banco (agente financiador), o exportador brasileiro (recebedor dos recursos financeiros) e o devedor (pessoa jurídica estrangeira, recebedora das exportações). O seguro do crédito à exportação é a cobertura contratada pelo BNDES contra o risco de não recebimento da dívida. O valor da apólice é obtido pela incidência da taxa de prêmio sobre o valor das exportações seguradas e constitui custo adicional da operação, a ser repassado ao país importador.

23. O pagamento do prêmio do seguro pode se dar à vista (*up front*) ou em parcelas (*as drawn*), ou ainda de forma financiada (*ongoing*). Na modalidade *up front*, o pagamento é feito em parcela única antes do início do período de desembolsos, enquanto na modalidade *as drawn* o pagamento se dá a cada desembolso. Já na modalidade *ongoing*, o prêmio do seguro é financiado e seu pagamento (com o acréscimo de custo correspondente) ocorre apenas durante o período de repagamentos da operação pelo devedor.

24. Segundo consta dos autos, a pedido do BNDES, o Cofig foi instado a analisar a possibilidade de se adotar a modalidade *ongoing* para o pagamento do prêmio de SCE. A apreciação da proposta de alteração da forma de pagamento do prêmio do seguro foi incluída na pauta da 49.^a Reunião Ordinária do Cofig, da qual, vale destacar, constou também a análise da operação Cofig 340 para Cuba, para aprovação do enquadramento das exportações no Proex e da cobertura do SCE.

25. O Cofig foi criado por meio do Decreto n.º 4.993/2004, regulamento que também trouxe disposições sobre a Câmara de Comércio Exterior do Conselho de Governo (Camex). Segundo a redação exata do decreto vigente à época, é competência da Camex definir as diretrizes e os critérios para concessão de assistência financeira e de prestação de garantia da União nas exportações brasileiras (art. 3.º), a partir de proposta apresentada pelo Cofig (art. 4.º inciso I). Já o Cofig, colegiado integrante da Camex, possui as atribuições de enquadrar e acompanhar as operações do Proex e do FGE, estabelecendo os parâmetros e condições para concessão de assistência financeira às exportações e de prestação de garantia da União (arts. 1.º e 4.º, inciso V).

26. Outras competências do Cofig estabelecidas no art. 4.º do decreto são: a) submeter à Camex proposta relativa aos limites globais e por países para a concessão de garantia (inciso II); b) indicar limites para as obrigações contingentes do Tesouro Nacional em garantias e seguros de crédito à exportação (inciso III); c) estabelecer alçadas e demais condições a serem observadas pelo agentes da União no enquadramento de operações no Proex e concessão de garantia pelo FGE (inciso IV); d) decidir sobre pedidos de financiamento e de equalização e de concessão de garantia

que extrapolem ou não atendam aos limites ou condições de alçada estipulados (inciso VI); e) decidir sobre pedidos de financiamento ou de equalização de taxas de juros relativos à exportação de serviços, de navios ou de aeronaves (inciso VII).

27. Segundo estabelece o art. 8.º do Decreto n.º 3.937/2001, a concessão de garantia da União deverá observar as normas e procedimentos aprovados pelo Cofig. Conclui-se, então, que a aprovação da possibilidade de pagamento financiado do prêmio do SCE era competência exclusiva do Cofig, e não poderia ser adotada diretamente pela Camex.

28. Para orientar a deliberação do Cofig sobre o assunto, a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE) – empresa contratada pela União, entre 2007 e 2012, para prestar serviços técnicos relacionados às operações de seguro de crédito à exportação lastreadas com recursos do FGE, em especial a precificação dos riscos comerciais, políticos e extraordinários das operações que buscavam essa garantia pública –, elaborou a nota técnica intitulada “*Comentários sobre uma nova metodologia para a cobrança de prêmios em transações utilizando o Seguro de Crédito à Exportação (SCE)*” (peça 3).

29. Segundo consta da referida nota técnica, a discussão sobre a possibilidade de financiamento do prêmio do SCE foi motivada em boa parte pela intenção de se estabelecer um acordo de exportação para Cuba em bases semelhantes às do Protocolo de Entendimentos firmado entre Brasil e Angola nos anos de 2006/2007, no qual foi negociada uma taxa *all-in* nos financiamentos garantidos com recursos da União, obtida a partir de três componentes principais: *funding* e remuneração do BNDES, cobertura de riscos políticos pelo FGE e equalização de taxa de juros pelo Proex (peça 3, pp. 3-4).

30. Conforme descrito na nota técnica da SBCE, na sistemática de taxa *all-in* praticada nas operações com Angola, o BNDES recolhe ao FGE o prêmio do seguro ao longo do cronograma de desembolsos ao exportador, incluindo esse valor no montante do financiamento e sendo ressarcido dessa despesa ao longo do período de amortização da dívida pelo país importador (peça 3, p. 3). Sob a perspectiva da relação entre os países, portanto, o prêmio do seguro é financiado ao país importador pelo Brasil, com recursos públicos do BNDES.

31. Segundo consignado na ata da 49.ª Reunião do Cofig, “*o pleito do BNDES acerca do pagamento do prêmio do SCE juntamente com o fluxo de pagamento do financiamento da operação, notadamente quando a taxa do prêmio é muito elevada, tem o objetivo de harmonizar tal pagamento com o prazo do recebimento da equalização de taxas de juros, que também ocorre ao longo do financiamento.*” (peça 3, p. 3).

32. Constata-se, portanto, que a principal diferença entre a sistemática adotada na securitização das operações de financiamento à exportação para Angola e a então pleiteada ao Cofig refere-se à autorização para que o BNDES efetuasse o pagamento financiado do prêmio do seguro ao FGE, facilitando a concessão dos financiamentos pelo banco em operações com altas taxas de prêmio – quiçá viabilizando-os, quando as taxas de prêmio fossem consideravelmente elevadas, como é o caso das operações para o Porto de Mariel em Cuba –, pois eliminaria a necessidade de antecipação do pagamento do prêmio ao FGE ainda na fase de desembolsos (*as drawn*).

33. Voltando à nota técnica da SBCE, para além de informar as condições específicas sob as quais algumas seguradoras de crédito à exportação internacionais aceitavam financiar o pagamento do prêmio, esse documento destacou que (peça 3, pp.1-2):

i) a maioria das agências que permitem esse tipo de pagamento o fazem via financiamento direto, ou seja, financiam e tomam o risco da operação, sem a garantia de instrumentos como o SCE;

ii) os riscos incorridos pelas agências governamentais são maiores, quando comparados aos das seguradoras privadas, pelo perfil de crédito dos devedores – que muitas vezes não conseguem seu financiamento no mercado de capitais –, e também pelo maior prazo das operações; e

iii) uma das maiores motivações para uma agência governamental incorrer no risco de uma transação com o prêmio financiado na modalidade *ongoing* é a qualidade de crédito do devedor.

34. A nota técnica da SBCE trouxe, ainda, em item específico, considerações sobre a possibilidade de se permitir o pagamento *ongoing* do prêmio de seguro em financiamentos para exportação de serviços para o governo cubano. Assinalou expressamente que, por mais que as premissas do Protocolo de Entendimento negociado com esse país fossem similares às do acordo firmado com Angola em 2006/2007, havia claras diferenças no caso de Cuba, em virtude da menor qualidade da estrutura de garantias e do histórico de atrasos frequentes na liquidação de parcelas de financiamentos anteriores.

35. Em vista disso, bem como da classificação de risco do país pela OCDE à época (7/7), o documento em tela destacou que “os riscos associados às novas operações podem ser considerados relativamente elevados”, e que “esta alta percepção de risco é refletida na taxa de prêmio cobrada pelo SCE”. Portanto, “em uma análise inicial, onde se conjugam: i) a experiência de agências internacionais que possuem este mecanismo; ii) suas diretrizes de forma a aceitarem esta cobrança de prêmios; e iii) a qualidade de crédito do devedor; pode-se admitir que **o mecanismo não seria aplicável ao caso cubano, em particular**” (peça 3, p. 4, destaque nosso).

36. Sopesando esses fatores, a SBCE, ao tempo em que concluiu pela possibilidade de se aplicar a modalidade *ongoing* em casos específicos, nos moldes operacionais de algumas agências internacionais, repisou a conclusão de que “no caso de Cuba, diante da intempestividade, seria prematuro julgar a conveniência de inaugurar, de imediato, a nova forma de pagamento do prêmio, uma vez que deveria ser examinado o histórico de pagamento do País e o nível de risco da operação (...)” (peça 3, p. 5).

37. O Cofig, na 49.^a Reunião Ordinária realizada em 27/8/2008, deliberou sobre a questão nos seguintes termos (peça 4, pp. 3-4):

“Aprovou a possibilidade de pagamento (semestral) do prêmio do SCE, ao amparo do FGE, ao longo do período de amortização do financiamento da operação, mediante **análise caso a caso e observadas as seguintes condições**: i) nos casos de **financiamentos concessionais**, entendidos como aqueles em que o custo final para o tomador é inferior às taxas de financiamento comerciais (CIRR); **e/ou** ii) nos casos em que o **prêmio flat for superior a 15% do valor da operação**. Em ambas as situações, o prêmio deverá ser financiado pelo FGE nas mesmas condições em que seria financiado pelo BNDES.” (destaques nossos)

38. Isso posto, registra-se que os membros do Cofig – Senhores Ruy Nunes Pinto Nogueira, Sheila Ribeiro Ferreira, Ivan João Guimarães Ramalho, Marcus Pereira Aucélio, Alexandre Meira Rosa e Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva – foram ouvidos em audiência a respeito da irregularidade descrita nos seguintes termos:

“aprovar, no dia 27/8/2008, na 49.^a Reunião Ordinária do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações da Camex, a nova forma de pagamento de prêmio do seguro de crédito à exportação, modalidade *ongoing*, sem a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos para que fosse desconsiderado o parecer técnico da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), em ofensa ao art. 50 da Lei 9.784/1999, expondo o patrimônio do FGE a possíveis e previsíveis impactos negativos, e, ainda, sem amparo em dispositivos legais então vigentes”.

39. Nada temos a acrescentar à conclusão da Secex Finanças de que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis são suficientes para afastar o questionamento acerca da ausência de amparo legal para o financiamento do prêmio do seguro, uma vez que, à época dos fatos, não havia norma que autorizasse ou vedasse determinadas formas de pagamento do prêmio do SCE, o que só veio a ser regulamentado com a edição da MP n.º 701/2015, convertida na Lei n.º 13.292/2016.

40. Com efeito, a decisão em questão situa-se no espectro da competência do Cofig de estabelecer parâmetros e condições para a concessão de garantia às operações de securitização, prevista no art. 1.º, inciso II, do Decreto n.º 4.993/2004.

41. No tocante à não motivação das divergências da decisão em relação à nota técnica da SBCE, contudo, entendemos necessário tecer considerações adicionais à análise oferecida pela Unidade Técnica.
42. Em síntese, a Secex Finanças considera procedente a alegação dos responsáveis de que a decisão inquinada não foi tomada sem motivação, uma vez que foram apresentados argumentos e fundamentos para justificá-la. A Unidade Técnica também acata o argumento de que a nota técnica da SBCE não pode ser considerada como parecer ou laudo oficial, pois não contém data ou assinatura, o que impede caracterizar afronta ao dever de motivar decisão que divergir de “*pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais*”, estabelecido no art. 50, inciso VII, da Lei n.º 9.874/1999. Assim, levando em conta os termos em que foi redigida a audiência dos membros do Cofig, a Secretaria Instrutiva propõe acolher suas razões de justificativa.
43. A despeito disso, a Secex Finanças destaca que a decisão do Cofig, ao aprovar a possibilidade de o FGE financiar o prêmio do seguro nos casos de taxa *flat* superior a 15% do valor da operação, foi incoerente em relação à nota técnica da SBCE, visto que taxas *flat* de prêmio de seguro acima desse patamar correspondem a operações de grande risco. A título de comparação, a Unidade Técnica destaca a informação consignada no Relatório de Gestão do FGE relativo ao exercício de 2008 de que a arrecadação de prêmio naquele ano foi estimada com base em uma taxa média de 4% *flat* para o setor de aviação regional e de 1,8% *flat* para os demais setores da atividade econômica (peça 80, p. 15).
44. Isso posto, entendemos inadequada a proposta da Secex Finanças de acolhimento dos esclarecimentos prestados pelos integrantes do Cofig quanto à motivação da decisão que aprovou o pagamento *ongoing* do prêmio do seguro.
45. A nosso ver, a ausência de assinatura na nota técnica da SBCE constitui falha meramente formal, que não tem o condão de retirar-lhe o caráter oficial, visto que o referido documento se trata de produto entregue em cumprimento a serviço prévia e adequadamente contratado pela União, cuja autenticidade – que, vale frisar, não foi questionada pelos responsáveis – pode ser atestada mediante diligência à autoridade responsável pelo acompanhamento da execução do referido contrato.
46. Outrossim, não se discute que os pareceres e análises técnicas produzidos pela SBCE para subsidiar as decisões do Cofig têm caráter meramente opinativo. As instâncias com poder decisório podem, obviamente, deliberar em sentido distinto, ponderando outros aspectos relevantes para formar seu juízo de conveniência e oportunidade, especialmente quando se trata de operações formatadas no bojo de acordos políticos internacionais. A ausência de caráter vinculante, entretanto, não exonera os agentes públicos de motivar sua decisão nos pontos que destoarem do parecer técnico correspondente, especialmente em aspectos relevantes como o nível de risco da operação, por exemplo.
47. Com efeito, os registros em ata da 49.ª Reunião Ordinária (peça 4, p. 3) evidenciam que a decisão do Cofig por acolher o pedido nos termos propostos pelo BNDES levou em consideração questão analisada na nota técnica da SBCE, relativa à ausência de impacto atuarial no FGE. Com efeito, dada a solidez do banco, não havia risco de não ser efetuado o pagamento do prêmio durante o período de reembolso do crédito. Outrossim, como já mencionado, na hipótese de inadimplência do devedor, o BNDES deve honrar os pagamentos do prêmio do seguro para então fazer jus à indenização do seguro da dívida vencida.
48. Todavia, outro ponto relevante suscitado pela SBCE, atinente à adoção dessa forma de pagamento do prêmio de seguro a casos específicos, a depender do histórico de pagamento e do nível de risco do país, nos moldes praticados por outras agências de crédito a exportação, não foi adequadamente considerado pelo Cofig quando decidiu por autorizar o financiamento do prêmio do seguro de exportações com taxas de prêmio acima de 15%, percentual de risco muito acima da média. Como bem frisou a Secex Finanças, a decisão do Cofig apresenta uma incoerência implícita, que destoa da prática operacional das demais agências internacionais de crédito à exportação e não foi justificada.

49. Bem assim, como já destacado, a nota técnica da SBCE, ao tratar especificamente das exportações de serviços para Cuba financiadas pelo BNDES, concluiu que seria prematuro permitir o financiamento do prêmio do seguro, devido ao elevado risco de crédito, ao histórico de atrasos nos pagamentos de outros financiamentos e à baixa qualidade das garantias oferecidas por aquele país.

50. A despeito disso, o representante titular da Secretaria do Tesouro Nacional, ainda na fase de deliberação sobre a proposta do BNDES de alteração da forma de pagamento do prêmio do SCE, se manifestou no sentido de que “a STN não vê óbice à aprovação da operação de Cuba (Cofig 340 –Autopista), item 06 da pauta desta reunião, cujo prêmio ultrapassa os 15%, desde que o prêmio seja financiado nas mesmas condições em que seria financiado pelo BNDES” (peça 4, p. 3).

51. Concordamos com a ponderação da Secex Finanças de que o Cofig, ao ter consignado a necessidade de análise caso a caso como condição para a adoção do pagamento *ongoing* do prêmio do seguro, estipulou condição que, em tese, tem o condão de mitigar o risco associado a essa excepcionalidade.

52. Ocorre que, ao deliberar sobre a operação Cofig 340 também na 49.^a Reunião Ordinária, esse comitê decidiu por elevar à Camex a aprovação da concessão de garantia a essa operação, devido às excepcionalidades financeiras, registrando a informação trazida pelo representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de que a seguradora *Nippon Export and Investment Insurance* teria suspenso a emissão de garantia para as importações de Cuba por atrasos nos pagamentos, fato que motivou solicitação para que a SBCE efetuasse consulta àquela seguradora para subsidiar a decisão da Camex (peça 4, p.7).

53. Cabe pontuar, contudo, que a análise da operação em tela pela Camex constava na pauta da LIX Reunião, a ser realizada no dia seguinte ao da 49.^a reunião do Cofig, o que suscita dúvida razoável quanto à existência de tempo hábil para que a SBCE efetuasse a consulta requerida. Ademais, a suspensão de garantia devido a atrasos nos pagamentos por parte de Cuba não integrou o rol de pontos relevantes submetidos à apreciação da Camex no dia seguinte. Nesse contexto, a nosso ver, a permissão do pagamento *ongoing* do prêmio de seguro da referida operação prescindiu da devida “análise caso a caso” por parte do Cofig e da Camex.

54. Ademais, por ocasião da análise da modalidade *ongoing* e da operação Cofig 340, já se tinha conhecimento de que o financiamento para Cuba se daria em tranches, com parcelas adicionais a serem liberadas nos anos subsequentes. Com efeito, ao submeter as operações seguintes à apreciação da Camex, o Cofig implicitamente endossou o pagamento *ongoing* dos prêmios do SCE correspondentes, na medida em que não mais destacou esse aspecto como excepcionalidade (peça 81, pp.11, 25, 41-42, 53).

55. Diante de todo o exposto, consideramos que a aprovação da modalidade *ongoing* para o pagamento do prêmio do seguro pelo Cofig, na 49.^a Reunião Ordinária, sem ressalvas quanto à sua adoção nas operações de exportação de serviços de engenharia para Cuba, foi irregular, tendo em vista o elevado risco envolvido. Desconsiderou-se o alerta da SBCE de que a aprovação de tal excepcionalidade ao caso cubano não encontrava paralelo nas práticas adotadas por outras agências seguradoras de crédito à exportação à época e requereria estudos adicionais devido ao alto risco de crédito daquele país.

56. Era exigível conduta diversa desses agentes, no sentido de rejeitar expressamente tal expediente nas operações em questão, ou de estipular condições objetivas para sua adoção, a exemplo da estruturação de contragarantias adicionais suficientemente robustas para mitigar o risco dessa excepcionalidade. Tal expectativa de conduta, vale dizer, deflui das competências atribuídas ao Cofig pelo Decreto n.º 4.993/2004 de definir os parâmetros e condições para prestação de garantia da União e de decidir sobre pedidos de equalização e concessão de garantia acima de determinado valor.

57. Ilustrativo do poder de veto desse colegiado, por exemplo, é o registro do Relatório de Prestação de Contas do FGE do exercício de 2008 (peça 80, p.12), que atribuiu os resultados

positivos na execução orçamentária da ação 0027 - Cobertura das Garantias Prestadas pela União nas Operações de Seguro de Crédito à Exportação à *“alta qualidade do trabalho de análise de risco das operações por parte da SBCE, com a supervisão da SAIN/MF, e o caráter técnico das decisões do COFIG, que em várias ocasiões rejeitaram operações de risco considerável à luz de análises de balanços das empresas importadoras e das análises econômico-financeiras dos países de destino das exportações brasileiras”*.

58. Resultado da decisão do Cofig foi a permissão para que a Camex aprovasse a concessão de garantia para as operações de financiamento das exportações de serviços pela COI para Cuba com o pagamento do prêmio de seguro, pelo BNDES, apenas ao longo do período de reembolso do empréstimo. Como a excepcionalidade em questão foi relevante para viabilizar a aprovação do financiamento do BNDES às exportações em comento, a decisão do Cofig concorreu, indiretamente, para a exposição do FGE ao risco considerável das referidas operações, que veio a se materializar com a subsequente inadimplência do governo cubano.

59. Manifestamo-nos, portanto, pela rejeição parcial das razões de justificativa apresentadas pelos membros do Cofig para a aprovação, na 49.^a Reunião Ordinária, da modalidade *ongoing* para o pagamento do prêmio do seguro, sem qualquer ressalva quanto à sua adoção nas operações de financiamento do BNDES para exportação de serviços de engenharia à Cuba, a despeito dos altos riscos envolvidos, contrariamente à orientação da SBCE e sem apresentar as devidas justificativas para isso.

60. Ademais, a nosso ver o referido ato se amolda ao conceito de erro grosseiro previsto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o que justifica a aplicação de sanções aos responsáveis, com fundamento no art. 58, incisos II e III, da Lei n.º 8.443/1992.

IV

61. Passa-se a tratar dos indícios de irregularidades na aprovação das operações de financiamento à exportação de serviços de engenharia pela Companhia de Obras e Infraestrutura (subsidiária integral da Construtora Norberto Odebrecht S.A.), relacionados à construção do Porto de Mariel.

62. Antes, porém, cabe pontuar que qualquer operação de financiamento ou concessão de garantia está sujeita ao risco de não pagamento da dívida pelo devedor. A assunção desse risco é inerente a essas atividades e, caso as normas legais e regulamentares aplicáveis tenham sido adequadamente observadas, eventuais prejuízos decorrentes da inadimplência são suportados por provisões contábeis específicas, não havendo que se falar em responsabilidade pessoal dos agentes que atuaram no processo de análise e aprovação da operação.

63. Essa lógica, por óbvio, se aplica também aos financiamentos à exportação e concessão de garantia às custas de recursos públicos. A responsabilização pessoal dos agentes com vistas ao ressarcimento de eventual prejuízo ao erário no âmbito dessas operações requer a demonstração de que praticaram atos comissivos ou omissivos evitados de dolo ou que sejam considerados erros grosseiros, à luz do disposto no art. 28 da Lindb.

64. Isso posto, as operações em questão contaram com excepcionalidades financeiras relativas ao maior prazo de financiamento, ao pagamento do prêmio do SCE/FGE na modalidade *ongoing*, à equalização da taxa de juros com recursos do Proex por prazo acima do legalmente permitido, à ampliação da cobertura do SCE contra risco político e extraordinário de 95% para 100%, e à baixa qualidade das contragarantias oferecidas por Cuba (peça 81, pp. 10, 24, 41-42, 54, peça 111, p. 9).

65. Foi pactuado prazo de 25 anos para o financiamento (com carência de 4,5 anos para o principal), ao passo que a Nota Técnica Atuarial (NTA) vigente à época, que balizava a estimativa dos riscos e definição da taxa de prêmio do SCE/FGE, estipulava o prazo de financiamento máximo de 12 anos. Apesar de não se tratar de regulamento formal, a NTA se baseava em diretrizes

emanadas pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico para operações de longo prazo.

66. Informação disponibilizada no sítio eletrônico do BNDES dá conta de que o prazo médio, nas 148 operações de financiamento à exportação de serviços de engenharia realizadas pelo banco até 2019 é de onze anos e dois meses, sendo o maior prazo concedido justamente para as exportações para o Porto de Mariel. Cabe observar que o limite de 12 anos foi excedido em operações com outros países, a exemplo de Angola (86 operações, com prazos de 10 a 15 anos), Peru (2 operações, prazos de 15 e 18 anos), Guatemala (1 operação, prazo de 15 anos), Gana (2 operações, prazos de 10 e 19,5 anos), conforme comparativo que fizemos juntar à peça 155, p. 9.

67. Ainda que não haja vedação a se alongar o prazo de financiamento em função da capacidade de pagamento do país importador, resta evidente que o prazo de 25 anos pactuado nas operações ora examinadas é muito superior aos prazos preconizados pela OCDE e destoa também dos prazos adotados nas demais operações similares do BNDES.

68. No tocante à cobertura do SCE, as operações Cofig 340, 495 e 533 contaram com 100% de cobertura contra risco político e extraordinário, embora o Decreto n.º 3.937/2001, em seu art. 8.º, inciso II, fixasse, à época, o limite de garantia da União a no máximo 95% para risco político e extraordinário nas operações fora do CCR (Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos), caso das operações com Cuba.

69. Registra-se, por oportuno, que essa excepcionalidade também foi observada em outras operações contemporâneas às mencionadas, consoante se observa nas atas das reuniões do Conselho de Ministros da Camex acostadas à peça 81. Bem assim, com o advento do Decreto n.º 7.333/2010, esse limite passou a 100%, de modo que as operações subsequentes (Cofig 637 e 688) não apresentaram essa excepcionalidade.

70. Quatro das cinco operações (Cofig 340, 495, 533 e 637) estipularam equalização da taxa de juros com recursos do Proex por 25 anos, quando o prazo máximo permitido era 10 anos, consoante o disposto no art. 2.º, §1.º, c/c art. 3.º, da Lei n.º 10.184/2001; c/c arts. 1.º, § 2.º, 4.º, § 1.º, e 9.º, da Resolução n.º 3.219/2004 do Conselho Monetário Nacional (CMN) então vigente; c/c art. 6.º, IV, da Portaria Interministerial MF/MICT n.º 314, de 28/12/1995; c/c art. 11 da Portaria MDIC n.º 98, de 07/05/2009; c/c Anexo II da Portaria MDIC n.º 208, de 20/10/2010.

71. Com o advento do Decreto n.º 7.710/2012, o prazo máximo de equalização pelo Proex passou a 15 anos, o que ensejou o ajuste no prazo de equalização da operação Cofig 688 (peça 111, p. 14, peça 112, p. 23).

72. Esse tema foi tratado no Acórdão n.º 3.156/2019-TCU-Plenário, que determinou a conversão da Representação objeto do TC-015.914/2018-6 em TCE, para buscar o ressarcimento do prejuízo decorrente da equalização por prazo superior ao legalmente permitido.

73. Cumpre destacar, ainda, que a equalização das taxas de juros não era a regra nas operações de financiamento à exportação de serviços de engenharia pelo BNDES, tendo sido adotada apenas em operações com Angola, Cuba, Moçambique, Guatemala e Gana (peça 134, p. 9). Essa constatação é compatível com a alegação dos responsáveis ouvidos em audiência no TC-015.914/2018-6 de que essas operações foram enquadradas no Proex-Equalização na denominada “modalidade concessional”, na qual o Tesouro Nacional pactua condições aceitas pela prática internacional para países com limitações de acesso a financiamento de mercado (Lei n.º 10.184/2001, art. 2.º-A).

74. Nas cinco operações, houve o financiamento de 100% do prêmio do SCE, pelo prazo de 25 anos, a despeito dos elevadíssimos níveis de riscos, com taxas *flat* que variaram **entre 45,82% e 52,53%**, em evidente desacordo com as práticas adotadas pelas agências internacionais que aceitam essa modalidade de pagamento. A título de comparação, o prêmio *flat* do SCE para a outra operação do BNDES em que foi autorizada a modalidade *ongoing* (Cofig 691, Barragem de Moamba Major em Moçambique) foi precificado em 18,3% do valor financiado.

75. Embora a Secex Finanças não tenha suscitado eventual inobservância dos normativos que regulamentam o referido programa, assinalou que o *spread* de juros cobrado de Cuba nas cinco operações não é suficiente para cobrir o custo total do financiamento do prêmio do seguro. Em outras palavras, esse custo foi apenas em parte repassado a Cuba, tendo sido o restante subsidiado com recursos do Proex-Equalização (peça 125, itens 121 a 123 e 164 a 165).

76. Por fim, sobressai a baixa qualidade das contragarantias acordadas. Nas operações Cofig 340, 495, 533 e 637, as contragarantias consistiram em fluxos internos de recebíveis gerados pela indústria cubana de tabaco, e na operação Cofig 688, estruturou-se garantia com base na receita a ser gerada pelo Porto de Mariel. Os valores, em ambos os casos, seriam depositados em banco cubano (peça 81, p. 54, peça 111, p. 9), sendo que o usual nesses casos, diante dos altos riscos envolvidos, seriam fluxos externos de recebíveis depositados em banco fora de Cuba. Com isso, incorreu-se em 100% do risco soberano, situação única dentre todas as operações de financiamento à exportação de serviços de engenharia realizadas pelo banco, conforme se constata ao examinar as informações sintetizadas no quadro comparativo à peça 155, p. 9.

77. Isso posto, verifica-se que o fato de as exportações em questão estarem amparadas no Protocolo de Entendimento sobre Cooperação Econômica e Comercial, firmado entre Brasil e Cuba em 15/01/2008 (peça 88), era considerado suficiente para justificar a aprovação das operações de financiamento.

78. Com efeito, no âmbito da Representação objeto do TC-015.913/2018-0¹, a Secretaria de Assuntos Internacionais (Sain) do então Ministério da Fazenda destacou que não havia hipótese pré-definida de indeferimento de pleitos de seguro de crédito à exportação e que a existência de memorando de entendimento ou acordo entre o Brasil e o país de destino das exportações era considerado fator de grande relevância no processo de aprovação da concessão de garantia com recursos do FGE, por constituir instrumento por meio do qual os países signatários manifestavam a intenção de desenvolver mecanismos financeiros para incrementar suas relações comerciais e que contava com a aprovação do Conselho de Ministros da Camex.

79. Impõe-se observar, contudo, que, conforme expressamente previsto no art. 49, inciso I, da Constituição Federal de 1988, acordos, tratados ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional devem ser obrigatoriamente ratificados pelo Congresso Nacional, procedimento que não foi aplicado ao protocolo de entendimento em questão.

80. Destarte, por mais que se reconheça a importância do mencionado Protocolo de Entendimento sobre Cooperação Econômica e Comercial para o incremento de relações comerciais entre Brasil e Cuba, a mera existência de acordos dessa natureza, negociados apenas no âmbito do Poder Executivo e aprovados pela Camex, a nosso ver não é motivo bastante para justificar a tomada de decisão que acarretasse risco acentuado de prejuízo ao erário nacional.

81. Pela pertinência para o deslinde da matéria ora analisada, vem a propósito destacar que a Corte de Contas examinou, em sede de Solicitação do Congresso Nacional (TC-036.594/2019-9), os reflexos da inadimplência de Cuba a partir de 2018 em relação a financiamentos de exportações de alimentos com recursos do Proex-Financiamento. Essas operações estavam amparadas em Memorando de Entendimento firmado entre Cuba e o governo brasileiro em 1998 com o objetivo de fortalecer as relações econômico-financeiras bilaterais.

82. Naqueles autos, considerou-se que a assunção dos riscos envolvidos nessas operações de financiamento à exportação de alimentos pelo Proex foi definida na esfera política e diplomática, por ocasião das negociações bilaterais que culminaram na assinatura do referido acordo em 1998.

83. Segundo esclarecimentos prestados pela Camex naquela oportunidade, o aludido Memorando de Entendimento não necessitou de aprovação do Congresso Nacional e de chancela

1 também autuado por determinação do Acórdão n.º 1.031/2018-TCU-Plenário, para examinar a regularidade da execução do contrato de prestação de serviços firmado em 2007 entre a União e a SBCE

diplomática oficial, pois se tratou tão somente de um “acordo de cavalheiros” que não resultou na aprovação imediata do crédito, mas na expectativa de sua concessão. A concretização das condições pactuadas se daria apenas com a protocolização das solicitações de financiamento pelos exportadores brasileiros, sempre vinculadas à conformidade com a legislação do Proex então vigente.

84. Em exame daqueles autos, verifica-se que o aludido Memorando de Entendimento estabeleceu expressamente o limite de crédito disponível e prazo de pagamento de 3 anos, sem carência. Também dispôs que os contratos celebrados no Proex estabeleceriam as demais condições financeiras, a exemplo da garantia e taxa de juros, e condicionou a possibilidade de concessão de novo crédito ao pleno cumprimento das obrigações financeiras por parte de Cuba relativas às operações então em curso.

85. Embora a garantia aceita originalmente – carta de crédito irrevogável do Banco Nacional de Cuba – formalmente não ferisse a legislação do Proex, há evidências de que os agentes intervenientes no processo decisório reconheciam sua fragilidade, visto não se tratar de instituição financeira de primeira linha. Essa percepção é corroborada pelo fato de que entre 1998, quando o Memorando de Entendimento foi firmado, e 2018, quando ocorreu a inadimplência do governo cubano, as autoridades brasileiras tentaram, entre 2004 e 2006, negociar a reestruturação da garantia no intuito de reduzir o risco das operações. Essas tentativas, contudo, não foram bem-sucedidas, diante da recusa reiterada de Cuba em aceitar a constituição de conta-caução em banco sediado fora do país.

86. Conquanto isso não tenha impedido a aprovação sucessiva da continuidade das exportações de alimentos para Cuba, sob a justificativa de que a garantia original não afrontaria a legislação do Proex, as instâncias competentes adotaram, a partir de 2007, a medida prudencial de condicionar a liberação de cada desembolso à verificação da adimplência do governo cubano em face das dívidas já contraídas perante o Proex e BNDES.

87. Em acréscimo a essa condição, no fim de 2017, decidiu-se pela diminuição do prazo de amortização e do limite de crédito a ser concedido pelo Proex-Financiamento, de forma a minimizar a exposição no ano seguinte. Justamente em 2018 se iniciou a inadimplência de Cuba em relação aos financiamentos dessa linha de crédito e das demais então vigentes, inclusive as do Porto de Mariel.

88. Feito esse breve relato, impõe-se destacar que o Protocolo de Entendimento sobre Cooperação Econômica e Comercial firmado em 15/01/2008, no item que serviu de amparo para o financiamento à exportação de serviços de engenharia relacionados ao Porto de Mariel, estabeleceu que:

“a análise de novas operações, referentes a projetos nos setores de hotelaria, farmácia, biotecnologia, infraestrutura viária, indústria açucareira e transporte, excluídas as exportações de alimentos, serão submetidas ao Cofig no momento da apresentação de projetos específicos, incluindo a definição dos exportadores brasileiros e a estruturação de garantias aceitáveis para ambas as partes” (item 3.3 em tradução livre do idioma espanhol).

89. Vê-se que esse acordo, em comparação com o Memorando de Entendimentos de 1998, é bem mais vago. Sinalizou apenas a vontade de ambos os países de realizar novas operações em determinadas áreas de interesse, sem estipular limites objetivos no tocante a prazos de financiamento e carência e a valores das linhas de crédito. No que se refere às garantias, estipulou somente a necessidade de que fossem aceitáveis para ambos os países.

90. Além disso, o perfil de risco das operações de exportação de serviços de engenharia era substancialmente diferente das demais exportações de produtos nacionais para Cuba com amparo no Memorando de Entendimentos de 1998. Enquanto as taxas de prêmio *flat* das operações relativas ao Porto de Mariel variaram entre 45,82% e 52,53%, evidência constante da peça 83 indica que as taxas de prêmio *flat* das demais operações de exportações para Cuba financiadas pelo BNDES e garantidas pelo FGE não ultrapassaram a marca de 15%.

91. Por essa razão, não é razoável concluir que o Protocolo de Entendimento sobre Cooperação Econômica e Comercial de 2008, delineado apenas no âmbito do Poder Executivo e não ratificado pelo Congresso Nacional, é suficiente para legitimar a aprovação de operações independentemente do risco envolvido e com algumas excepcionalidades que, embora não integralmente regulamentadas em normativos legais ou infralegais, não encontram paralelo nas condições usualmente praticadas no mercado internacional. Os gestores públicos responsáveis por formatar operações financeiras no contexto de negociações políticas e comerciais bilaterais não estão desobrigados de observar as balizas técnicas e normativas aplicáveis e o dever geral de cautela, sob pena de expor indevidamente a União a risco de prejuízo.

92. A nosso ver, o elevado risco das operações de exportação de serviços de engenharia para o Porto de Mariel, por si só, era fator impeditivo para a concessão de garantia com recursos do FGE. O fato de não haver patamares de risco previamente estabelecidos acima dos quais os pleitos de concessão de seguro de crédito à exportação deveriam ser reprovados, por óbvio, não desobriga os gestores de adotar as cautelas devidas de modo a evitar a securitização de operações sujeitas a elevado risco, ou de aprová-las mediante a adoção de medidas adicionais para minimizar eventuais prejuízos.

93. A reprovabilidade das decisões da Camex que aprovaram a concessão de garantia às referidas exportações é agravada pelo fato de terem sido aceitas contragarantias reconhecidamente inadequadas para mitigar a exposição do Brasil ao excessivo risco das operações.

94. Ademais, o elevado risco dessas operações e a baixa qualidade das contragarantias deslegitimam também a aprovação das excepcionalidades financeiras, especialmente no que se refere à permissão para BNDES efetuar o pagamento *ongoing* do prêmio do seguro. Além de não encontrar respaldo nos moldes operacionais adotados pelas agências internacionais que aceitam tal modalidade de pagamento, há indícios de que esse custo não foi integralmente repassado ao país importador, tendo sido em parte subsidiado com recursos do Tesouro Nacional, via Proex-Equalização.

95. À luz dos elementos constantes dos autos, portanto, assiste razão à Secex Finanças quando conclui que os membros da Camex não adotaram as cautelas mínimas exigíveis ao aprovarem as operações Cofig 340, 495, 533, 637 e 688, sobretudo em face do elevado risco a que expuseram o FGE e, por consequência, o Tesouro Nacional. Era razoável exigir conduta diversa desses agentes, no sentido de indeferir as referidas operações nas condições propostas. As condutas omissivas ora cogitadas configuram erro grosseiro e revestem-se de gravidade suficiente para ensejar a responsabilização pelos atos de gestão temerária e pelos eventuais danos deles decorrentes.

V

96. Passa-se a tratar da proposta de conversão dos presentes autos em TCE para buscar a restituição aos cofres da União do prejuízo apurado pela Secex Finanças, composto pelo valor total dispendido a título de equalização de taxa de juros (deduzido do montante do débito objeto de apuração por determinação do Acórdão n.º 3.156/2019-TCU-Plenário), somado às parcelas já indenizadas ao BNDES pelo FGE e aos saldos devedores das operações.

97. De início, cabe pontuar que a instauração de Tomada de Contas Especial tem por pressuposto a certeza da ocorrência de dano ao erário, não se prestando a buscar a reparação de prejuízo que ainda não se concretizou.

98. Tendo isso em vista, registra-se que, segundo informações prestadas pelo BNDES no âmbito destes autos, a inadimplência de Cuba a partir de 2018 ensejou o pagamento de indenizações ao banco no montante total de US\$ 48.819.286,25, entre dezembro/2018 e setembro/2019, mediante acionamento do Seguro de Crédito à Exportação (peça 124). O saldo devedor das operações em 31/8/2019 totalizava US\$ 519.295.431,86.

99. Quanto ao saldo devedor, os contratos celebrados entre BNDES e a República de Cuba dispõem que, na ocorrência de qualquer evento de inadimplemento, o banco poderá declarar o vencimento antecipado do contrato, com a imediata exigibilidade da dívida, bem como a sustação de qualquer liberação (peça 86, pp. 14, 52).

100. Impõe-se notar, todavia, que não constam dos autos evidências de que o banco tenha adotado tal medida. Portanto, à míngua de comprovação de que o saldo devedor constitui dívida declaradamente vencida, o valor correspondente configura, em princípio, dano potencial.

101. Outro aspecto que deve ser considerado é a possibilidade de recuperação de créditos vencidos, indenizados ou não. A esse respeito, conforme discutido no âmbito do TC-036.594/2019-9, a Camex entende que, diante da possibilidade de adoção de medidas com vistas à recuperação dos valores devidos, seja mediante cobrança judicial ou extrajudicial ou mediante iniciativas bilaterais e multilaterais por parte do governo brasileiro, o inadimplemento de Cuba, por si só, não caracteriza prejuízo ao erário.

102. Com efeito, na esfera político-diplomática, o Poder Executivo, mediante autorização do Senado Federal, está autorizado a conceder remissão parcial de créditos externos da União em relação a outros países, em consonância com parâmetros estabelecidos nas Atas de Entendimentos originadas dos chamados ‘Clube de Paris’ ou em Memorandos de Entendimento decorrentes de negociações bilaterais, bem como a negociar a valor de mercado os títulos representativos desses créditos e receber títulos da dívida externa do Brasil e de outros países em pagamento (Lei n.º 9.665/1998, art. 1.º).

103. A operacionalização dessas tratativas se dá no âmbito do Comitê de Avaliação e Renegociação de Créditos ao Exterior (Comace), órgão colegiado criado pelo Decreto n.º 10.040/2019 e composto pelo Secretário-Executivo da Camex e por membros da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Ministério da Economia (ME).

104. Dentre as atribuições do Comace (art. 2.º), citam-se as de: i) definir diretrizes para a atuação da República Federativa do Brasil nas discussões do Clube de Paris; ii) estabelecer parâmetros e analisar modalidades de renegociação de créditos externos com outros países; e iii) examinar e deliberar sobre essa renegociação, com ou sem concessão de remissão parcial, com base em informações sobre os créditos a serem recuperados e a situação financeira do país devedor, a exemplo da capacidade de pagamento e do risco-país.

105. A propósito das medidas judiciais ou extrajudiciais, destaca-se que o Decreto n.º 9.745/2019, que aprova a estrutura regimental do Ministério da Economia, atribui competência à Secretaria-Executiva da Camex para *“adotar, na condição de mandatária da União, providências para cobrança judicial e extrajudicial, no exterior, incluída a contratação de instituição habilitada ou de advogado de comprovada reputação ilibada, no País ou no exterior, dos créditos da União decorrentes de: a) indenizações pagas, no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação, com recursos públicos”* (Anexo I, art. 83, inciso III, “a”).

106. O mesmo decreto atribui à Subsecretaria de Financiamento ao Comércio Exterior diversas competências afetas ao tema, dentre elas a de: i) participar, no âmbito do Comace, das decisões relativas ao planejamento e ao acompanhamento da política de avaliação, negociação e recuperação de créditos brasileiros ao exterior; ii) coordenar as negociações relativas a créditos brasileiros ao exterior, incluídas aquelas realizadas em cooperação com o Clube de Paris; e iii) adotar as medidas necessárias à contratação de instituição habilitada ou de advogado de comprovada reputação ilibada, no País ou no exterior, para a cobrança judicial e extrajudicial, no exterior, dos créditos da União, decorrentes de indenizações pagas, no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação, com recursos do Fundo de Garantia à Exportação (art. 86, incisos X, XI e XII, “b”).

107. Nesse contexto, embora já tenham sido pagas indenizações no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação e possivelmente já tenha sido declarado o vencimento antecipado do restante da dívida, a ausência de informações acerca das medidas eventualmente adotadas com vistas à

recuperação desses créditos, bem como das perspectivas de sucesso de tais medidas, constitui obstáculo ao imediato prosseguimento da TCE em face desses valores.

108. No tocante à equalização da taxa de juros, cumpre destacar que se trata de subsídio pago pelo Tesouro Nacional ao agente financiador (BNDES) com o objetivo de tornar as taxas de juros compatíveis com as praticadas no mercado internacional. Portanto, o valor dispendido a esse título não integra a dívida do país importador e, por conseguinte, não compõe o capital segurado pelo FGE e a indenização devida ao banco em virtude da inadimplência do governo cubano.

109. A premissa da Secex Finanças para considerar esse montante como débito é de que, se as operações tratadas nos autos não tivessem sido aprovadas, devido ao elevado risco, não teria havido o dispêndio de recursos públicos para equalizar as taxas de juros.

110. Embora essa premissa seja válida, cabe ponderar que, caso tenha havido a regular exportação de bens e serviços nacionais, atendeu-se à finalidade precípua do Proex-Equalização. Nesse sentido, e considerando que a Unidade Técnica não apontou outras irregularidades no enquadramento das operações em exame no âmbito do Proex-Equalização além da extrapolação do prazo máximo permitido – tratada no TC-015.914/2018-6 –, consideramos frágil o fundamento para se impugnar os valores correspondentes ao subsídio em tela.

VI

111. Em vista de todo o exposto, esta representante do Ministério Público de Contas endossa a conclusão da Secex Finanças de que os membros da Camex não adotaram as cautelas mínimas exigíveis ao aprovarem a concessão de garantia às operações de financiamento pelo BNDES à exportação de serviços de engenharia pela Companhia de Obras de Infraestrutura COI, pertencente ao grupo Odebrecht, para o projeto do Porto de Mariel, em Cuba (Cofig 340, 495, 533, 637 e 688), sobretudo em face do elevado risco a que expuseram o FGE. Era razoável exigir conduta diversa desses agentes, no sentido de indeferir as referidas operações nas condições propostas.

112. Diante dos indícios de danos ao erário decorrentes de irregularidades na concessão de Seguro de Crédito à Exportação para as operações em questão, endossamos a proposta da Secex Finanças no sentido de se converter os presentes autos em Tomada de Contas Especial. Ressalvamos, contudo, a necessidade de melhor caracterizar a certeza e o montante das parcelas do dano apurado pela Unidade Técnica, consoante considerações apostas na seção V deste parecer.

113. Por outro lado, com as vênias de estilo, em linha divergente à proposta pela Unidade Técnica, manifestamo-nos no sentido de rejeitar as razões de justificativa dos Senhores Ruy Nunes Pinto Nogueira, Sheila Ribeiro Ferreira, Ivan João Guimarães Ramalho, Marcus Pereira Aucélio, Alexandre Meira Rosa e Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva, integrantes do Cofig, em virtude de terem aprovado, na 49.^a Reunião Ordinária, a modalidade *ongoing* para o pagamento do prêmio do seguro sem qualquer ressalva quanto à sua adoção nas operações de exportação de serviços de engenharia para Cuba.

114. Diante das evidências de que esse expediente seria adotado nas operações em questão, e tendo sido alertados pela SBCE que o elevado risco-país, o histórico de atrasos nos pagamentos de financiamentos anteriores e a baixa qualidade das garantias prestadas pelo governo cubano desaconselhariam o financiamento do prêmio do seguro nesses casos, os integrantes do Cofig deveriam ter impugnado o uso de tal sistemática nesses casos, ou ao menos estipulado condições adicionais para mitigar o risco suportado pelo FGE.

115. A nosso ver, o referido ato se amolda ao conceito de erro grosseiro previsto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o que justifica a aplicação de sanções aos responsáveis, com fundamento no art. 58, incisos II e III, da Lei n.º 8.443/1992.

116. Por fim, anuímos à proposta da Unidade Técnica de encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Federal para adoção das providências que julgar cabíveis, nas esferas penais, cíveis ou administrativas, diante dos indícios de que os atos praticados pelos integrantes da Camex

e do Cofig configuram crimes contra as finanças públicas e de improbidade administrativa, tipificados no Código Penal e na Lei n.º 8.429/1992.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Tratam os autos de representação instaurada em cumprimento ao item 9.3 do Acórdão 1.031/2018-Plenário, no intuito de aprofundar o exame de possíveis irregularidades ocorridas na Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex), no Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), entre outros órgãos e agentes envolvidos, relacionadas à aprovação da nova forma de pagamento do prêmio de seguro de crédito à exportação (modalidade *ongoing*).

2. O referido Acórdão 1.031/2018-Plenário foi prolatado em processo de auditoria (TC 032.888/2016-3) cujo objetivo era avaliar a conformidade dos procedimentos, relacionados à concessão de financiamentos à exportação de serviços de engenharia, que não fossem de competência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em razão dos indícios de irregularidades detectados, foi determinada a instauração de oito processos de representação, um para cada achado, com a finalidade de aprofundar as análises. Um desses achados era exatamente a aprovação da nova forma de pagamento do prêmio de seguro de crédito à exportação. O item 9.3 do acórdão assim dispôs (peça 1):

“9.3. determinar a autuação de processo apartado conexo a este processo de auditoria, com natureza de representação, em cujo âmbito deverão ser avaliadas as condutas e as eventuais responsabilidades dos diversos agentes dos órgãos e entidades envolvidos com a matéria, a exemplo do Cofig, SBCE e BNDES, tendo em vista que o Cofig, ao aprovar na 49ª reunião ordinária, realizada no dia 27/8/2008, a nova forma de pagamento do prêmio de seguro de crédito à exportação (modalidade *ongoing*):

9.3.1. desconsiderou o parecer técnico da SBCE, que propôs o exame detalhado dos possíveis impactos atuariais mencionados no referido parecer, sem indicar os motivos (fatos e fundamentos jurídicos) pelos quais não foi atendido o referido parecer, em ofensa ao art. 50, inciso VII, da Lei 9.784/1999; e

9.3.2. não elaborou ou exigiu fosse elaborada análise prévia e adequada sobre a taxa de juros a ser aplicada nos casos de pagamento de prêmio *ongoing*, não restando comprovada a observância ao comando do inc. II do art. 8º da Lei 9.818/1999”.

3. A então SecexFazenda, após detalhada análise, apresentou proposta de conhecer da representação e realizar audiência dos responsáveis por aprovar a nova modalidade *ongoing* (peça 6).

4. Por despacho (peça 8), concordando com o encaminhamento formulado, conheci da presente representação e determinei a realização da audiência dos responsáveis a seguir indicados, para apresentação das razões de justificativa pela irregularidade de aprovar, no dia 27/8/2008, na 49ª Reunião Ordinária do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações da Camex (Cofig), a nova forma de pagamento de prêmio do seguro de crédito à exportação, modalidade *ongoing*, sem a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos para que fosse desconsiderado o parecer técnico da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), em ofensa ao art. 50 da Lei 9.784/1999, expondo o patrimônio do FGE a possíveis e previsíveis impactos negativos, e, ainda, sem amparo em dispositivos legais então vigentes:

i) Sr. Alexandre Meira da Rosa, representante titular do Ministério do Planejamento e Gestão;

ii) Sr. Ivan João Guimarães Ramalho, Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Presidente do Cofig;

iii) Sr. Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva, representante titular do Ministério da Fazenda e Secretário-Executivo do Cofig;

iv) Sr. Marcus Pereira Aucélio, representante titular da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

v) Sr. Ruy Nunes Pinto Nogueira, representante titular do Ministério das Relações Exteriores; e

vi) Sr^a Sheila Ribeiro Ferreira, representante suplente da Casa Civil da Presidência da República.

5. A unidade técnica deu razão aos responsáveis ao ponderarem que a legislação era omissa à época acerca das modalidades de pagamento do prêmio do SCE e que o documento de autoria da SBCE intitulado “Comentários sobre uma nova metodologia para a cobrança de prêmios em transações utilizando o Seguro de Crédito à Exportação (SCE)” não pode ser considerado como parecer ou laudo oficial.

6. Contudo, entendeu que a decisão do conselho possibilitou o enquadramento da modalidade *ongoing* em operações envolvendo elevado nível de risco. Ao analisar os casos concretos, verificou que, nas operações Cofig 340, 495, 533, 637 e 688, relativas ao Porto Mariel em Cuba, não houve razoabilidade e proporcionalidade em aprovar a concessão da modalidade de pagamento do prêmio do SCE *ongoing*, além de outras excepcionalidades, e concluiu que tanto os subsídios concedidos por meio do Proex, como as indenizações pagas pelo FGE e o saldo devedor das operações em *default* caracterizam dano ao Erário. Identificou, ainda, que a modalidade também foi autorizada na operação Cofig 691, relativa à Barragem de Moamba Major em Moçambique, mesmo diante da elevada classificação de risco do país na OCDE (6/7). Todavia, entendeu necessário promover diligências para avaliação da razoabilidade da concessão do financiamento do prêmio do seguro *ongoing* para a referida operação.

7. Diante disso, a SecexFinanças propõe, em síntese (peça 125):

a) conhecer da representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) acatar as razões de justificativa apresentadas;

c) determinar a conversão do presente processo em tomada de contas especial, autorizando as citações dos responsáveis a seguir mencionados em decorrência da aprovação, nas reuniões do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, das correspondentes operações, autorizando as excepcionalidades envolvidas, incluindo a modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, por ferir os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação previstos no art. 2º da Lei 9.784/1999, quando deveriam ter indeferido o pleito considerando que o conjunto de excepcionalidades apresentadas elevavam demasiadamente o risco da operação, violavam a Lei 6.704/79, art. 4º, I c/c Dec. 3.937/01, art. 8º, II; bem como considerando a classificação de risco de Cuba pela OCDE e seu histórico de pagamentos:

Tabela 1 – Proposta de Responsabilização

Responsáveis	Reunião Cofig	Operação Cofig	Débito Valor original (R\$)
Guido Mantega, Ministro de Estado da Fazenda; Miguel João Jorge Filho, Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; João Bernardo de Azevedo Bringel, Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Daniel Maia, Ministro de Estado, interino, do Desenvolvimento Agrário; Samuel Pinheiro Guimarães Neto, Ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores; Silas Brasileiro, Ministro de Estado, interino, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Antonio José Alves Junior, Assessor Especial da Casa Civil da Presidência da República	LIX, 28/8/2008	340	149.706.577,61

Responsáveis	Reunião Cofig	Operação Cofig	Débito Valor original (R\$)
Paulo Bernardo Silva, Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; Miguel João Jorge Filho, Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Antonio de Aguiar Patriota, Ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores; Nélson Machado, Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda; Reinhold Stephanes, Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Sheila Ribeiro Ferreira, Assessora da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil/PR; Laudemir André Müller, Assessor Especial do Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário	LXIX, 15/12/2009	495	376.256.848,72
Paulo Bernardo Silva, Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; Miguel João Jorge Filho, Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Wagner Gonçalves Rossi, Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Guilherme Cassel, Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário; Carlos Eduardo Esteves Lima, Secretário-Executivo da Casa Civil/PR; Luiz Fernando Pires Augusto, Secretário, adjunto, de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda; Evandro de Sampaio Didonet, Diretor do departamento de Negociações Internacionais, do Ministério das Relações Exteriores	LXXII, 26/5/2010	533	568.652.584,76
Fernando Damata Pimentel, Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Afonso Bandeira Florence, Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário; Dyogo Henrique de Oliveira, Secretário-Executivo, interino, do Ministério da Fazenda; Eva Maria Cella Dal Chiavon, Secretária-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ruy Nunes Pinto Nogueira, Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores; Célio Brovino Porto, Secretário de Relações Internacionais do Agronegócio, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Lytha Battiston Spíndola, Assessora Especial da Casa Civil da Presidência da República	85 ^a	637	593.417.204,23
		688	830.412.610,23

Fonte: Elaborada pelo Gabinete do Relator com base na peça 125

d) autuar processo apartado de representação com o objetivo de realizar as diligências necessárias à avaliação da razoabilidade da concessão do financiamento do prêmio do seguro *ongoing*

para a operação Cofig 691, relativa à Barragem de Moamba Major em Moçambique.

8. Em que pese não seja regimentalmente obrigatória, tenho adotado, nos casos em que os indícios de irregularidades requerem análise fortemente calcada na adequação ou não às normas legais de regência, bem como nos processos de maior complexidade, o cuidado de ouvir o Ministério Público junto a este Tribunal previamente à eventual apenação e instauração de processo de tomada de contas especial.

9. A Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (peça 157) diverge do acolhimento dos esclarecimentos prestados pelos integrantes do Cofig quanto à motivação da decisão que aprovou o pagamento *ongoing* do prêmio do seguro.

10. Manifesta-se, portanto, pela rejeição parcial das razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ruy Nunes Pinto Nogueira, Sheila Ribeiro Ferreira, Ivan João Guimarães Ramalho, Marcus Pereira Aucélio, Alexandre Meira Rosa e Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva, integrantes do Cofig, por terem aprovado, na 49ª Reunião Ordinária, a modalidade *ongoing* para o pagamento do prêmio do seguro, sem qualquer ressalva quanto à sua adoção nas operações de financiamento do BNDES para exportação de serviços de engenharia à Cuba, a despeito dos altos riscos envolvidos, contrariamente à orientação da SBCE e sem apresentar as devidas justificativas para isso.

11. Por outro lado, endossa a conclusão da unidade técnica de que os membros da Camex não adotaram as cautelas mínimas exigíveis ao aprovarem a concessão de garantia às operações de financiamento pelo BNDES à exportação de serviços de engenharia pela Companhia de Obras e Infraestrutura S.A. – COI, pertencente ao grupo Odebrecht, para o projeto do Porto de Mariel, em Cuba (Cofig 340, 495, 533, 637 e 688), sobretudo em face do elevado risco a que expuseram o FGE.

12. Diante dos indícios de danos ao erário decorrentes de irregularidades na concessão de Seguro de Crédito à Exportação para as operações em questão, acolhe a proposta de se converter os presentes autos em Tomada de Contas Especial, ressaltando, contudo, a necessidade de melhor caracterizar a certeza e o montante das parcelas do dano apurado.

13. Antecipo que acompanho, parcialmente, o encaminhamento sugerido pelo MP/TCU, de modo que adoto seu parecer, bem assim a análise promovida pela unidade técnica no que conexas ao presente voto, como parte das razões de decidir, sem prejuízo das considerações e ressalvas adiante expostas.

14. Considerando os exames realizados no âmbito da SecexFinanças e do Ministério Público, reproduzidos no relatório precedente, passo a fundamentar as pontuais divergências e a sintetizar os aspectos que considero mais importantes a respeito das questões analisadas nos autos.

I – Contextualização

15. De início, com vistas a evidenciar o contexto em que as condutas ora tratadas foram praticadas, essencial destacar que, embora se tenha decidido aprofundar as análises em processos apartados, não se pode desprezar o conjunto dos diversos achados constatados.

16. Cabe rememorar que, na auditoria (TC 032.888/2016-3) que originou os presentes autos, constatou-se indícios de irregularidades, a seguir sintetizados, que expõem uma série de benefícios e excepcionalidades em prol de determinados países e motivaram, consoante Acórdão 1.031/2018 – Plenário, a instauração de oito processos de representação, nos quais já se concluiu, até o momento, pela autuação de sete Tomadas de Contas Especiais (TCEs).

17. Foi apontada a **concessão de equalização de taxas de juros sem adequada análise e comprovação prévia da compatibilidade com a prática internacional** (V.2.2), no âmbito do Proex-Equalização, que se trata de programa mediante o qual o Tesouro Nacional assume, na forma de subvenção econômica, parte das taxas incidentes na operação de financiamento da exportação, concedendo ao financiador equalização suficiente para tornar os encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional, conforme disposto no art. 2º da Lei 10.184/2001.

18. Considerando que a equalização representa uma despesa do Governo Federal e frente a

ausência de metodologia de cálculo das taxas de equalização do Proex-Equalização (achado V.2.1), a equipe de auditoria examinou os resultados práticos das taxas aplicadas nos financiamentos à exportação de serviços de engenharia e concluiu que o estabelecimento das taxas não era precedido de qualquer análise de compatibilidade com as práticas internacionais. Ocorre que, de acordo com os dispositivos legais e regulamentares que regem a matéria, a equalização a ser concedida deve ser apenas o suficiente para tornar os encargos financeiros da operação compatíveis com os praticados no mercado internacional, o que necessariamente exige uma análise prévia de compatibilidade, que não foi realizada.

19. Autuado o TC-015.853/2018-7, a conclusão, em síntese, foi de que não se justifica considerar em desvantagem competitiva operações cujo somatório de encargos (Libor e spread BNDES) já se encontre abaixo da *Commercial Interest Reference Rate* (CIRR), que é a taxa de juros comercial de referência da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), adotada como padrão internacional. Nesses casos, a concessão de equalização será considerada indevida, e, portanto, danosa ao Erário, cabendo a glosa *in totum* do valor despendido em prol da operação pelo Tesouro Nacional. Há, ainda, outras situações em que o uso dos recursos não foi totalmente indevido, mas excessivo, cabendo a glosa, de caráter parcial, a ser calculada considerando a diferença entre o efeito da equalização e a margem para equalizar.

20. Assim, por meio do Acórdão 2190/2022 – Plenário, esta Corte determinou a instauração de três TCEs, em que serão analisadas separadamente os indícios de danos advindos das operações mencionadas aprovadas nos períodos de 2007-2009, 2010-2011 e 2012-2014; autorizou citações e audiências dos responsáveis a serem definidos entre os participantes das Reuniões Camex/Cofig indicadas e os dirigentes da Coordenação-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional (Copec); bem como determinou à SecexFinanças que analise a documentação apresentada em resposta às diligências já promovidas, com vistas à quantificação do dano, e reavalie as condutas a serem imputadas a cada um dos agentes.

21. Registro que, em cumprimento à referida deliberação, já foram instauradas as TCEs (TC 027.636/2022-4, TC 027.638/2022-7 e TC 027.637/2022-0), cujas propostas de citação se encontram em análise no meu Gabinete.

22. Constatou-se também na fiscalização a **concessão de equalização de taxas de juros com prazos superiores aos estabelecidos nas normas** (V.2.3) em quatro operações de financiamento à exportação de serviços. Trata-se das Operações Cofig 340, 495, 533 e 637 – nas quais a empresa exportadora, Cia de Obras e Infraestrutura, era subsidiária integral da Construtora Norberto Odebrecht S/A e os empreendimentos relacionavam-se, todos, com a construção do Porto de Mariel, em Cuba –, em que o prazo máximo de equalização, estabelecido em diretrizes do Conselho Monetário Nacional e materializado em portarias ministeriais, foi extrapolado de 10 anos (120 meses) para 25 anos (300 meses).

23. No âmbito do TC 015.914/2018-6, confirmados os indícios de ilegalidades e de dano ao erário, esta Corte determinou a instauração de quatro tomadas de contas especiais e a citação dos membros do Comitê da Camex e signatários das deliberações que aprovaram referidas operações por prejuízo que totalizou R\$ 44.595.721,61, em valores originais, consoante Acórdão 3156/2019 – Plenário.

24. As correspondentes TCEs foram autuadas (TC 035.674/2021-0, TC 035.708/2021-2, TC 035.646/2021-7 e TC 035.621/2021-4) e se encontram em fase de análise das alegações de defesa, na unidade técnica, no Ministério Público ou no Gabinete.

25. Houve situações em que, embora não se tenha constatado prejuízo ou concluído pela apenação dos responsáveis, as irregularidades foram confirmadas.

26. A constatação da **elaboração, pela SBCE, de pareceres técnicos sem recomendação conclusiva de aprovação ou de indeferimento de cada operação, em descumprimento ao previsto no contrato de prestação de serviços referentes ao SCE** (V.1.4) motivou a instauração do TC-015.913/2018-0. Ao registrar que o fluxo foi desvirtuado para uma espécie de aprovação prévia à

análise da SBCE, respaldada em acordos ou protocolos de entendimento bilaterais, a conclusão do trabalho foi, em suma, de que, embora tenham ocorrido falhas por parte da SBCE durante a vigência do contrato firmado com a União em 2007, tal ocorrência não promoveu grande impacto no processo decisório sobre a concessão de garantia da União por meio do seguro do crédito à exportação; e que a ausência de conclusão nos documentos não afasta a constatação de que tais pareceres indicaram de forma suficientemente clara os parâmetros e condições atípicas das operações para que os membros do Cofig, da Camex ou da própria Sain compreendessem os riscos envolvidos, a estrutura da operação, os valores, os prazos e as formas de pagamento.

27. Nos termos do Acórdão 1059/2021 – Plenário, a representação foi considerada parcialmente procedente, reconhecendo a existência de falhas, mas sem reprimendas, uma vez que cabia aos membros dos colegiados adotar as providências que entendessem necessárias em caso de necessidade de um parecer conclusivo.

28. A **definição de spread bancário, em operações com o uso do Proex-Equalização, com prejuízo à rentabilidade do BNDES (V.2.4)** foi apontada tendo em vista a aprovação de spread de 1% em 4 operações, abaixo do patamar considerado minimamente necessário para cobrir os custos de captação do Banco, sem justificativas adequadas, devidamente registradas nos respectivos Relatórios de Análise, evidenciando adoção de tratamento diferenciado e desarrazoado, em prejuízo da rentabilidade do banco.

29. Por meio do Acórdão 173/2021 – Plenário, nos autos do TC 015.844/2018-8, instaurado para aprofundar o exame da questão, a representação foi considerada parcialmente procedente e dada ciência ao BNDES de que a adoção de uma determinada taxa de spread básico sem o necessário e suficiente registro das causas que levaram ao seu dimensionamento, quando os normativos permitirem o estabelecimento de taxas diferentes, pode representar ausência de fundamentação da decisão, com possíveis ofensas aos princípios da motivação dos atos públicos, da fundamentação das decisões administrativas e da impessoalidade.

30. O encaminhamento decorreu da conclusão de que ocorreu tratamento diferenciado não justificado, consistente na adoção de spreads inferiores para as operações do Porto de Mariel, em Cuba, e do Corredor Rodoviário Oriental, em Gana, sem que tenham sido registradas as razões para tanto, bem como de que, embora a adoção do spread de 1% tenha sido prejudicial à rentabilidade do banco, uma vez que as operações às quais foi aplicada essa taxa encontram-se entre as de menor rentabilidade na carteira da Área Internacional, não restou demonstrada a ocorrência de efetivo prejuízo ao BNDES, haja vista que as informações detalhadas apresentadas mostraram-se aptas a afastar a ocorrência de operações deficitárias no conjunto de operações financeiras que compuseram a amostra do trabalho de fiscalização.

31. Há, também, situações em que os processos de representação ainda não foram concluídos e as irregularidades e possíveis responsabilizações permanecem em apuração.

32. Uma delas é a **redução de classe de risco de operações de financiamento às exportações celebradas com países integrantes do CCR, sem adequada fundamentação técnica prévia** (achado V.1.1), apontada tendo em vista que a Resolução Camex 44/2003 estabeleceu uma exceção para precificação do prêmio do Seguro de Crédito à Exportação – SCE quando os pagamentos relativos aos financiamentos fossem realizados pelo Convênio de Créditos Recíprocos – CCR da Associação Latino-Americana de Integração – Aladi, integrada por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, com exceção de Cuba – e da República Dominicana. Por tal exceção, todos os países integrantes do CCR, independentemente de sua real situação, teriam sua classificação de risco pré-estabelecida em “1”. Consoante registrado na deliberação: “uma vez que as operações de financiamento à exportação de serviços de engenharia cursadas no CCR foram efetuadas principalmente com países originalmente das classes de risco “5”, “6” e “7”, conforme os padrões da OCDE, é possível concluir que a exceção estabelecida pela referida Resolução Camex representou uma redução na arrecadação de prêmios de SCE (§ 234 do relatório)”.

33. Outra é a **precificação de operações de financiamento às exportações celebradas com**

países do CCR, sem o necessário ajuste ao percentual de cobertura, (V.1.2), a qual decorreu da verificação de que nota técnica atuarial de 2001 estabelecia que o cálculo seria realizado adotando-se um padrão de cobertura de 95% sobre o valor total da operação, e, caso a cobertura fosse ajustada para 100%, deveria ser realizado um ajuste equivalente à multiplicação da taxa (Txd) utilizada para cálculo do prêmio por 1,052632, contudo, as operações cursadas no CCR contaram com cobertura de 100% dos riscos, mas não tiveram seu prêmio calculado com o ajuste da taxa.

34. Para aprofundar ambos os achados de forma conjunta, foi instaurado o TC-015.841/2018-9, que se encontra em análise no meu Gabinete, após a realização de audiências dos responsáveis.

35. **A utilização de mitigadores para redefinição dos percentuais máximos de exposição de risco do FGE nas operações de financiamento celebradas com países integrantes do CCR, sem adequada análise de riscos** (V.1.5), foi constatada a partir da autorização da aplicação de desconto de 50% e posteriormente de 80% (MEF – Mitigation Exclusion Factor) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, o que ampliou a exposição do FGE a riscos não devidamente dimensionados. A título de exemplo, a utilização de um mitigador de 50% implica que um país com classificação de risco 7 passa a classificar-se como risco 4, aqueles com classificação de risco 6 e 5 passam a 3, aqueles com classificação 4 e 3 passam a 2, e países com classificação 2 passam a 1. Na auditoria, restou claro que a redução da classificação de risco de um país tem como principais consequências a redução do valor do prêmio do seguro por ele pago, o aumento do seu limite de crédito e o aumento da exposição a risco do FGE, de maneira que tal decisão deveria ser precedida de avaliação técnica minuciosa e ser bem fundamentada.

36. No âmbito do TC-015.842/2018-5, foram promovidas as audiências dos integrantes do Cofig e da Camex que aprovaram a Nota Técnica Atuarial, por meio da qual foi autorizada a aplicação de desconto de 50% (MEF – Mitigation Exclusion Factor) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR e 30% para Angola; aprovaram a ampliação para 80% do desconto; e aprovaram a Nota Técnica Atuarial de 5/2/2013, que reproduziu a autorização para desconto de 80% no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR. Os autos se encontram no meu Gabinete em análise das razões de justificativa apresentadas.

37. Similar ao achado anterior, a fiscalização apontou a **utilização de mitigadores para redefinição dos percentuais máximos de exposição a risco do FGE a quatro países não integrantes do CCR, sem a adequada análise técnica dos riscos e sem estarem preenchidos requisitos mínimos necessários** (V.1.6). Houve a redução do risco país, para efeito de definição dos limites de exposição do primeiro país, de 7 para 6, de 2009 até 2016; do segundo país, de 6 para 4, de 2009 até o 1º semestre de 2011; de 5 para 4, do 2º semestre de 2011 até o 1º semestre de 2015; e de 6 para 4, do 2º semestre de 2015 até 2016; e do terceiro país, de 6 para 4, de 2010 até 2014; e de 7 para 4, de 2015 até 2016. Em relação ao quarto país, foi aplicado um redutor de 30% a partir de 2008.

38. A irregularidade está sendo apurada no TC-015.843/2018-1, que se encontra no meu Gabinete, também em fase de exame das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis ouvidos em audiência.

39. Por fim, foi registrada **a autorização de pagamento, pelo país importador, do prêmio do seguro de crédito à exportação durante o período de reembolso do crédito (modalidade “ongoing”), sem prévia e adequada avaliação dos riscos e em desacordo com a orientação técnica da SBCE** (V.1.3), ora em análise neste processo.

40. Cabe destacar que os países beneficiados pela adoção da modalidade *ongoing* no pagamento do seguro – Cuba (operações 340, 495, 533, 637, 688, 708) e Moçambique (operação 691) – foram também favorecidos por outras irregulares concessões mencionadas.

41. Em relação à Cuba, constatou-se ainda a concessão de equalização de taxas de juros sem adequada análise e comprovação prévia da compatibilidade com a prática internacional em seis operações, que destinaram recursos à Autopista Nacional (340), ao Porto de Mariel (495, 533, 637 e 688) e ao Projeto Planta de Soros (407); concessão de equalização de taxas de juros com prazos

superiores aos estabelecidos nas normas em quatro dessas operações (340, 495, 533 e 637); e definição de spread bancário com prejuízo à rentabilidade do BNDES em três operações (495, 533 e 637). Além disso, houve a utilização de mitigadores para redefinição dos percentuais máximos de exposição a risco do FGE sem a adequada análise técnica dos riscos e sem estarem preenchidos requisitos mínimos necessários, bem como aprovação de operações cujos pareceres técnicos, elaborados pela SBCE, não continham recomendação conclusiva.

42. Relativamente à Moçambique, apontou-se também a concessão de equalização de taxas de juros sem adequada análise e comprovação prévia da compatibilidade com a prática internacional em duas operações (474 e 668), referentes ao aeroporto de Nacala, além de o país ter sido beneficiado pela utilização de mitigadores para redefinição dos percentuais máximos de exposição a risco do FGE sem a adequada análise técnica dos riscos e sem estarem preenchidos requisitos mínimos necessários.

43. É no contexto desse conjunto de irregularidades simultâneas que, entendendo, devem ser analisadas a autorização de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação na modalidade “ongoing”, sem prévia e adequada avaliação dos riscos e em desacordo com a orientação técnica da SBCE, bem como as correspondentes responsabilizações.

II – O achado de auditoria

44. Conforme exposto no relatório da auditoria (TC 032.888/2016-3, peça 349), o Seguro de Crédito à Exportação (SCE), ao amparo do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), tem a finalidade de garantir as operações de crédito à exportação contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários que possam afetar as exportações brasileiras de bens e serviços. Assim, o SCE é a cobertura contratada normalmente pelo exportador (com custo repassado ao importador) contra o risco de não pagamento dos seus compradores.

45. O preço de uma apólice é caracterizado pela taxa de prêmio, um percentual que é aplicado sobre o valor das exportações seguradas e realizadas. O prêmio do seguro de crédito à exportação pode ser pago de três formas diferentes: à vista (*up front*), ou seja, antes do desembolso do financiamento pelo banco; de forma parcelada a cada desembolso por parte do banco (*as drawn*); e de forma parcelada a cada repagamento (*ongoing*), em momento posterior à concessão integral do empréstimo.

46. A equipe de fiscalização verificou que foram concedidos Seguros de Crédito à Exportação com a possibilidade de pagamento do prêmio de seguro, de forma parcelada, a partir do repagamento do financiamento realizado pelo importador, portanto, em momento posterior ao desembolso total do empréstimo, sem que tenham sido observadas as orientações da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE) no sentido de que, previamente à implantação da nova sistemática, fosse formado um grupo de trabalho para examinar com mais detalhes os possíveis impactos.

47. Os estudos foram propostos em razão de possíveis consequências que essa forma de pagamento teria sobre o regime de caixa e sobre o fluxo de recursos do SCE. Pesquisa realizada pela SBCE demonstrou que os países que utilizam a forma de pagamento *ongoing* levam em consideração o histórico de pagamentos e o nível de risco de cada país, pelo que aconselhou a adoção da modalidade apenas em casos específicos. Além disso, a implementação de tal modalidade exigiria fosse analisado se as taxas de juros que iriam reajustar o valor do prêmio ao longo do tempo resultariam na mesma remuneração exigida para os recursos integrantes do FGE, qual seja, a mesma taxa de remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional.

48. Ocorre que o Cofig, ignorando essas considerações, em sua 49ª Reunião Ordinária, datada de 27/08/2008 (peça 4, p. 3), sem a prévia realização de estudos e sem apresentação de quaisquer fundamentos fáticos e jurídicos para a desconsideração do parecer apresentado pela SBCE, aprovou a possibilidade de pagamento *ongoing* na forma como proposta pelo BNDES.

49. Com amparo nessa decisão, foram aprovadas sete operações com a opção de pagamento do prêmio de seguro de forma parcelada a partir do repagamento do financiamento (*ongoing*), sendo seis com Cuba (340, 495, 533, 637, 688 e 708) e uma com Moçambique (691).

50. No que se refere à Cuba, ressaltou-se que a própria SBCE havia alertado que seria prematuro inaugurar a nova forma de pagamento do prêmio de seguro. Conforme constou expressamente do parecer (peça 3, p. 4), o mecanismo não seria aplicado ao caso cubano, em particular, diante dos riscos associados às novas operações serem considerados relativamente elevados, tendo em vista a estrutura de garantias para Cuba, que possui qualidade inferior, quando comparada com a acordada no Protocolo de Entendimentos firmado com Angola; o histórico de pagamentos com Cuba, que apresenta frequentemente atrasos na liquidação de parcelas; e a classificação de risco do país pela OCDE.

51. O trabalho de fiscalização destacou, ainda, como exemplo dos riscos a que se expõe o FGE ao adotar-se a forma *ongoing* de pagamento do prêmio de seguro sem estudos prévios adequados, outro achado, que deve ser analisado de forma integrada: “utilização de mitigadores para redefinição dos percentuais máximos de exposição de Angola, Cuba, Gana e Moçambique sem adequada análise técnica dos riscos e sem estarem preenchidos requisitos mínimos” (V.1.6).

52. Para ilustrar os efeitos da aprovação da possibilidade de concessão da forma de pagamento do prêmio de SCE na modalidade *ongoing* sem estudos técnicos prévios e detalhados que demonstrassem os riscos envolvidos e as possíveis medidas mitigadoras aplicáveis, mencionou a operação firmada com Moçambique (Barragem Moamba Major, Cofig 691), que, além de ter tido seu prêmio de seguro diferido ao longo de todo o prazo de financiamento, ainda contou com a dispensa de contragarantias (que, em tese, poderiam mitigar eventuais riscos assumidos pelo diferimento do recebimento do prêmio). Ademais, registrou-se que, no momento da auditoria, Moçambique já se encontrava inadimplente em relação a duas outras operações do universo auditado (2012/0052 e 2009/0414), referentes a financiamentos para construção do aeroporto de Nacala, colocando em suspeição a capacidade de serem honrados os pagamentos referentes à operação de financiamento de construção da Barragem de Moamba Major.

53. Tais constatações fundamentaram a determinação para atuação do presente processo, como visto, para avaliação das condutas e eventuais responsabilidades dos agentes, tendo em vista que o Cofig, ao aprovar a nova forma de pagamento do prêmio de seguro de crédito à exportação (modalidade *ongoing*), desconsiderou o parecer técnico da SBCE, sem indicar os motivos (fatos e fundamentos jurídicos) pelos quais não foi atendido o referido parecer, e não elaborou ou exigiu fosse elaborada análise prévia e adequada sobre a taxa de juros a ser aplicada nos casos de pagamento de prêmio *ongoing*.

III – Aprofundamento da Análise da Irregularidade

54. No que se refere à desconsideração do parecer técnico da SBCE sobre a necessidade de exame detalhado dos possíveis impactos da adoção da forma de pagamento denominada *ongoing*, a unidade técnica demonstrou em sua análise (peça 6) que, pelo menos, dois possíveis impactos sobre o patrimônio do FGE foram apontados pela SBCE, no *loss ratio* sob o conceito de caixa e na estrutura de capital do fundo. Antes de registrar esse apontamento, destaco, de forma sintética, que o *loss ratio* é um índice de sinistralidade que reflete o percentual entre a receita de prêmios e o pagamento de sinistros. Conforme exposto no Relatório de Gestão do FGE, exercício 2019 (chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-externo/pt-br/assuntos/camex/atas-e-resolucoes/cofig/rg_fge_2019.pdf, acesso em 19/9/2023):

“Sinistralidade é um indicador do desempenho do Seguro de Crédito à Exportação que pode ser apurada pelo Regime de Caixa ou pelo Regime de Competência. Trata-se da relação entre os sinistros e os prêmios arrecadados (visão de caixa) ou prêmios ganhos (visão de competência). A sinistralidade calculada pelo regime de caixa refere-se aos resultados efetivamente ocorridos pela ótica do caixa do Fundo, ou seja, prêmios recebidos, pagamentos de sinistros e recuperações de sinistros. Já a sinistralidade calculada pelo regime de competência registra lançamentos que afetam

o resultado do Fundo, ou seja, prêmios ganhos e sinistros ocorridos, independente do real pagamento ou ingresso no caixa.”

55. Os dois possíveis impactos sobre o patrimônio do FGE foram apontados pela SBCE nos seguintes termos (peça 3, p. 3):

“Quando avaliamos o FGE como um todo, nota-se que os impactos da nova metodologia, se comparados com os resultados atuais, ocorre no *loss ratio* sob o conceito de caixa que apresenta maior deterioração. Por outro lado, o *loss ratio* sob o regime de competência – que considera apenas os prêmios já ganhos durante a vida útil da transação – permanece inalterado.

O mesmo pode ser dito quando é feito um levantamento apenas das transações que levam em conta o prêmio financiado, os quais representam aproximadamente 45% do FGE. Entretanto, neste caso, o impacto sobre o *loss ratio* (regime de caixa) sofre uma deterioração maior, observada na forma de recebimento do prêmio ora proposta. As tabelas ilustrativas destes resultados encontram-se anexas.

Outro ponto desta nova metodologia que merece destaque refere-se a PPNGC (Provisão para Prêmios Não Ganhos em Operações Concretizadas), devido ao seu potencial impacto sobre a estrutura de capital do fundo. Isso se deve ao fato de que, quando o prêmio é recebido no início da transação, esta mesma provisão – que apenas considera o prêmio como ganho no curso da operação – é realizada sobre o montante já recebido. Porém, em uma estrutura de recebimento onde o prêmio é financiado e recebido de acordo com o cronograma de pagamento das parcelas, a mesma provisão teria seu impacto contábil sobre o patrimônio do fundo, reduzindo-o no mesmo montante do prêmio, por receber parcelas vincendas, de forma a manter a solvência do fundo inalterada.” (destaques inseridos)

56. Retornando aos comentários da SBCE, destacou-se ainda, como ponto negativo, que a adoção da medida sem estudos poderia comprometer o fluxo de recursos para o fundo, que o histórico de pagamentos de cada país a ser beneficiado pela nova forma de pagamento deveria ser analisado individualmente, caso a caso, não sendo recomendável adotar a nova sistemática de forma ampla, e que a sugestão final foi de constituição de um grupo de trabalho para exame com mais detalhes dos impactos mencionados no trabalho.

57. A conclusão da então SecexFazenda foi de que, além de a decisão do Cofig não ter sido motivada, tendo em vista a ausência de indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos para desconsiderar o parecer técnico da SBCE, a forma parcelada de pagamento do prêmio de seguro não possuía amparo legal na ocasião, eis que, somente a partir de maio de 2016, com a publicação da Lei 13.292/2016, ficou autorizado o pagamento do prêmio de seguro de crédito à exportação de forma parcelada.

58. Quanto à ausência de análise prévia sobre a taxa de juros a ser aplicada nos casos de pagamento de prêmio *ongoing*, com descumprimento do art. 8º, inciso II, da Lei 9.818/1999, que estabelece que deve ser aplicada às disponibilidades financeiras do FGE a mesma taxa de remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional, a unidade técnica entendeu que o referido dispositivo legal não seria aplicável às parcelas diferidas do pagamento do prêmio, uma vez que não é possível estabelecer relação do parcelamento do prêmio de seguro com a aplicação das disponibilidades financeiras do FGE.

59. Com amparo nessa nova análise, foi promovida a audiência dos seguintes membros do Cofig, que decidiram, na 49ª Reunião Ordinária do Comitê, aprovar a nova forma de pagamento de prêmio do seguro de crédito à exportação, modalidade *ongoing*, sem a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos para que fosse desconsiderado o parecer técnico da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), em ofensa ao art. 50 da Lei 9.784/1999, expondo o patrimônio do FGE a possíveis e previsíveis impactos negativos, e, ainda, sem amparo em dispositivos legais então

vigentes: Srs. Alexandre Meira da Rosa, representante titular do Ministério do Planejamento e Gestão; Ivan João Guimarães Ramalho, Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Presidente do Cofig; Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva, representante titular do Ministério da Fazenda e Secretário-Executivo do Cofig; Marcus Pereira Aucélio, representante titular da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; Ruy Nunes Pinto Nogueira, representante titular do Ministério das Relações Exteriores; e Sheila Ribeiro Ferreira, representante suplente da Casa Civil da Presidência da República.

IV – Análise das Razões de Justificativa

60. A unidade técnica propõe afastar a responsabilização dos membros do Cofig, acolhendo as justificativas de que a decisão não foi tomada sem motivação, uma vez que o relato das manifestações verbais de representantes do BNDES e da SBCE, bem como de integrantes do conselho, tem o condão de demonstrar argumentos e fundamentos para a decisão tomada na ocasião; de que o documento de autoria da SBCE não pode ser considerado como parecer ou laudo oficial por não conter data ou assinatura; e de que a legislação, à época, não definia as modalidades de pagamento do prêmio e, portanto, inexistia vedação para adoção da nova modalidade.

61. A Representante do Ministério Público concorda, em parte, com essa conclusão, e considera apropriado acolher somente o argumento acerca da ausência de amparo legal para o financiamento do prêmio do seguro, uma vez que, de fato, não havia norma que autorizasse ou vedasse determinadas formas de pagamento do prêmio do SCE, o que só veio a ser regulamentado com a edição da MP 701/2015, convertida na Lei 13.292/2016.

62. Por outro lado, entende inadequada a proposta da SecexFinanças de acolhimento dos esclarecimentos prestados quanto à motivação da decisão que aprovou o pagamento *ongoing* do prêmio do seguro.

63. Para a Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, a ausência de assinatura na nota técnica da SBCE constitui falha meramente formal, que não tem o condão de retirar-lhe o caráter oficial, visto que o referido documento se trata de produto entregue em cumprimento a serviço prévia e adequadamente contratado pela União, cuja autenticidade não foi questionada pelos responsáveis e pode ser atestada mediante diligência à autoridade responsável pelo acompanhamento da execução do referido contrato.

64. Quanto aos fundamentos da decisão, registrou que ponto relevante suscitado pela SBCE, atinente à adoção dessa forma de pagamento do prêmio de seguro a casos específicos, a depender do histórico de pagamento e do nível de risco do país, não foi adequadamente considerado pelo Cofig quando decidiu por autorizar o financiamento do prêmio do seguro de exportações com taxas de prêmio acima de 15%, percentual de risco muito acima da média, o que apresenta, como frisou a unidade técnica, incoerência implícita, que destoava da prática operacional das demais agências internacionais de crédito à exportação e não foi justificada.

65. Destacou, ainda, as considerações da SBCE ao tratar especificamente das exportações de serviços para Cuba e que o Cofig deliberou, na mesma reunião, por elevar à Camex a aprovação da concessão de garantia da operação 340, devido às excepcionalidades financeiras, registrando a informação trazida pelo representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de que a seguradora *Nippon Export and Investment Insurance* teria suspenso a emissão de garantia para as importações de Cuba por atrasos nos pagamentos.

66. Conforme registrado no parecer do MP/TCU: “Resultado da decisão do Cofig foi a permissão para que a Camex aprovasse a concessão de garantia para as operações de financiamento das exportações de serviços pela COI [Companhia de Obras e Infraestrutura – pertencente ao grupo Odebrecht] para Cuba com o pagamento do prêmio de seguro, pelo BNDES, apenas ao longo do período de reembolso do empréstimo. Como a excepcionalidade em questão foi relevante para viabilizar a aprovação do financiamento do BNDES às exportações em comento, a decisão do Cofig

concorreu, indiretamente, para a exposição do FGE ao risco considerável das referidas operações, que veio a se materializar com a subsequente inadimplência do governo cubano”.

67. Assim, a Procuradora-Geral manifesta-se pela rejeição parcial das razões de justificativa apresentadas pelos membros do Cofig para a aprovação, na 49ª Reunião Ordinária, da modalidade *ongoing* para o pagamento do prêmio do seguro, sem qualquer ressalva quanto à sua adoção nas operações de financiamento do BNDES para exportação de serviços de engenharia à Cuba, a despeito dos altos riscos envolvidos, contrariamente à orientação da SBCE e sem apresentar as devidas justificativas para isso, o que fundamenta a aplicação de multa aos responsáveis, com fulcro no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992.

68. Avalio, no mesmo sentido, que as justificativas apresentadas não são suficientes para elidir a irregularidade atribuída e a consequente responsabilização.

69. Considerando que os argumentos dos responsáveis foram resumidos, individualmente, na instrução reproduzida no relatório precedente e que são similares, passo a expor de forma conjunta, com vistas a racionalizar o exame.

70. Relativamente à preliminar de ocorrência de prescrição, acompanho as manifestações uniformes da unidade técnica e do Ministério Público no sentido de que não se consumou a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, ainda que por fundamentos diversos.

71. É que a SecexFinanças se amparou no Acórdão 1.441/2016 – Plenário, vigente no momento da sua análise, e a Procuradora-Geral, na Lei 9.873/1999, considerando a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 636.886, com repercussão geral (Tema 899).

72. Todavia, considerando a superveniente aprovação da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, cabe promover a análise com fundamento nas novas regras aprovadas.

73. De acordo com referida norma: prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento (art. 2º); a contagem do prazo prescricional se inicia, entre outros, da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal (art. 4º, inciso IV) e se interrompe pela audiência dos responsáveis ou por qualquer ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, incisos I e II); bem como incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos (art. 8º). Ademais, nos termos do entendimento fixado por meio do Acórdão 534/2023 – Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária.

74. No presente caso, o termo inicial deve ser 2/3/2018 (TC 032.888/2016-3, peça 333), data do relatório de auditoria que apontou a irregularidade, em sintonia com o enunciado de jurisprudência que acompanha o Acórdão 2643/2022-Plenário, de minha relatoria: “Para fins de contagem do prazo prescricional, a data do conhecimento da irregularidade pelo TCU em suas fiscalizações (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022) corresponde àquela na qual há o registro dos achados de auditoria: a data em que for lavrado ou assinado o respectivo relatório de auditoria, relatório de fiscalização ou parecer da unidade técnica responsável, a partir da qual a irregularidade constará registrada nos autos”.

75. Como causas interruptivas da prescrição, cito as ocorridas em:

a) 9/5/2018: Acórdão 1.031/2018- Plenário, determinou a autuação de processos apartados de Representação, dentre os quais o que ora se examina, para aprofundamento das análises sobre os achados de auditoria (peça 24);

b) 10/7/2018: Despacho por meio do qual determinei a realização das audiências dos responsáveis (peça 8);

c) 1º/11/2019: Instrução da unidade técnica promove diligência à Secretaria do Tesouro Nacional – STN (peça 91);

d) 9/12/2019: Instrução da unidade técnica com proposta de mérito (peça 125); e

e) 12/8/2022: Parecer MP/TCU (peça 157).

76. Portanto, considerando que não restou caracterizado o decurso do prazo prescricional de cinco anos nem a paralisação do processo por mais de três anos, a prescrição da pretensão punitiva não se consumou, nos termos da Resolução TCU 344/2022.

77. A unidade técnica, com a concordância do MP, conclui por acolher as justificativas apresentadas acerca da inicialmente apontada ausência de amparo legal para aprovação da modalidade *ongoing*. De fato, à época, inexistia norma que autorizasse determinada forma de pagamento do prêmio do SCE, inclusive as demais modalidades utilizadas (*up front* e *as drawn*), como também inexistia qualquer vedação, sendo que a regulamentação somente ocorreu com a edição da MP 701/2015, convertida na Lei 13.292/2016. Todavia, a ausência de norma não pode ser aceita como justificativa para a alteração das formas de pagamento do prêmio até então adotadas e admitidas, para inclusão de modalidade que põe em risco o fundo. Ao contrário, era imperativa prévia autorização normativa.

78. Em relação às demais justificativas, entendo, tal qual a Procuradora-Geral, que não são suficientes para elidir a irregularidade.

79. A propósito, destaco que a SecexFinanças, embora tenha proposto acolher as razões de justificativa, ao analisar outras fragilidades na decisão do Cofig, registrou: “80. Nesse sentido, **a decisão do Cofig desconsiderou, de fato, o documento produzido pela Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE)**, conforme os termos iniciais da audiência proposta por esta unidade técnica, sendo que a SBCE era a empresa responsável por prestar todos os serviços relacionados ao Seguro de Crédito à Exportação. Assim, a empresa detinha todo o conhecimento técnico, *expertise* e reputação sobre o assunto, tendo destacado em título específico no documento que embasou a discussão sobre **a adoção da modalidade *ongoing*, que tal mecanismo não seria aplicável ao caso cubano em particular.**”

80. Nesse sentido, apropriado rejeitar as razões de justificativa adiante mencionadas.

81. A alegação de que o documento elaborado pela SBCE não poderia ser considerado oficial, ante a ausência de data e assinatura, não merece prosperar.

82. Lembro que, em resposta a ofício de requisição da equipe de auditoria, a Secretaria-Executiva do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, na condição de Presidência Cofig afirmou (peça 2, p. 3):

“10. A decisão de utilizar a taxa do banco financiador no financiamento do prêmio do SCE/FGE foi tomada na 49ª Reunião Ordinária do COFIG, realizada em 27/08/2008, cuja ata consta no DVD, Encaminho, adicionalmente, **nota técnica elaborada pela Sociedade Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE)**, empresa então contratada para prestar os serviços relacionados ao SCE, **circulada por ocasião daquela reunião**, bem como parecer da mesma SBCE sobre operação analisada naquela reunião e que teve aprovado seu prêmio ‘ongoing’”.

83. Ainda em atenção a ofícios de requisição por meio dos quais se solicitou cópia da fundamentação técnica que balizou a decisão adotada na 49ª Reunião Ordinária do Cofig, a própria Secretaria-Executiva do Comitê registrou: “Enviamos em anexo **Nota** apresentada pela Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação – SBCE (anexo I), antiga empresa contratada para a operacionalização do Seguro de Crédito à Exportação. **Essa Nota foi apresentada na 49ª Reunião Ordinária do COFIG** (anexo II)”. Tal nota trata-se exatamente do documento intitulado “COMENTÁRIOS SOBRE UMA NOVA METODOLOGIA PARA A COBRANÇA DE PRÊMIOS EM TRANSAÇÕES UTILIZANDO O SEGURO DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO (SCE)”, que foi também encaminhado a este Tribunal pela ABGF (TC 032.888/2016-3, peças 166, p. 1, 8-15 e 199).

84. A introdução do documento evidencia seu objetivo: “O intuito deste texto é o de apresentar **elementos técnicos** necessários para embasar a discussão sobre a proposta de uma nova metodologia para a cobrança de prêmios em transações que utilizem o Seguro de Crédito à Exportação (SCE) ao amparo do FGE – Fundo de Garantia à Exportação.”

85. Trecho da ata da reunião que aprovou a proposta de pagamento do prêmio do SCE reforça

o caráter técnico, oficial e formal do documento: “O representante da SBCE, Sr. Marcelo Pinheiro Franco, informou que a Seguradora realizou pesquisa junto a diversas agências de crédito à exportação (ECA) e constatou que as agências que aceitam o pagamento do prêmio durante o período do financiamento levam em consideração o histórico de pagamento e o nível de risco do país. Esclareceu que, **conforme Nota Técnica produzida pela SBCE sobre a proposta de financiamento do prêmio pelo FGE**, com a adoção da nova metodologia, sob o enfoque do regime de competência, e considerando a qualidade do responsável pelo pagamento do prêmio, no caso o BNDES, não se vislumbra qualquer impacto atuarial no ‘*loss ratio*’ do Fundo, uma vez que não haveria risco de o banco deixar de efetuar o pagamento do prêmio durante o período de reembolso do crédito” (peça 4, p.3).

86. No mesmo sentido são os comentários dos gestores em relação ao relatório preliminar de auditoria. De acordo com a ABGF, a fala do representante da SBCE na 49ª Reunião do Cofig não teria o objetivo nem o condão de sobrepujar o documento elaborado e disponibilizado, tampouco detalhá-lo em sua íntegra. Inclusive, solicita indicar no relatório de forma expressa que o documento preparado pela SBCE foi devidamente circulado a todos os membros do Cofig, que tomaram conhecimento do seu conteúdo. A Secretaria-Executiva do MDIC afirmou que o **parecer da SBCE** não teria caráter vinculante. A SAIN, por sua vez, argumentou que a **orientação em nota técnica da SBCE**, que não é membro votante do Cofig, não vincula os membros do Comitê em qualquer aspecto (TC 032.888/2016-3, peças 302, 319 e 322).

87. Destarte, com amparo nas considerações das próprias unidades envolvidas, não se sustentam os argumentos dos responsáveis que questionam o documento elaborado pela seguradora, em razão da ausência de data e assinatura, apresentados com o intuito, infrutífero, de enfraquecer a relevância do parecer técnico e afastar a aplicação do art. 50, inciso VII, da Lei 9.784/1999, segundo o qual os atos administrativos devem ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais.

88. Demonstrada a natureza técnica e oficial do documento elaborado pela SBCE, o qual foi expressamente mencionado na ata da reunião, caberia aos membros do Cofig motivar a decisão divergente adotada.

89. Dessa forma, os argumentos de que poderiam divergir do estudo, de que a nota técnica da SBCE não seria vinculante e, portanto, o Cofig não se encontraria vinculado a sugestões, recomendações ou orientações da assessoria técnica, poderiam até ser aceitos, caso tivessem sido apontados, em obediência ao referido dispositivo legal, os fatos e fundamentos jurídicos para não a considerar. Também a alegação de que o poder normativo conferido ao Cofig se realizaria mediante exercício de discricionariedade técnica não é suficiente para afastar o dever legal de motivar os atos.

90. Além de afrontar a lei, não se revela razoável que seja desconsiderado, sem a indicação da motivação para tal, um documento elaborado exatamente com o intuito de apresentar elementos técnicos necessários para embasar a discussão sobre a proposta de uma nova metodologia para a cobrança de prêmio. Nesse sentido, a alegada ausência, no documento, de orientação técnica da SBCE é inábil a afastar o entendimento de que deveriam ter sido observadas as conclusões e sugestão oferecidas pela empresa contratada para prestar serviços de análise, gestão e monitoramento de riscos das operações de seguros de crédito à exportação com garantia da União, ou motivado o não acolhimento.

91. Não favorecem os responsáveis os argumentos, oferecidos pelo representante titular do Ministério da Fazenda e Secretário-Executivo do Cofig, de que o documento da SBCE consistiria em um papel de trabalho, com o objetivo de subsidiar as discussões preparatórias ao Cofig, que ocorreriam no âmbito do Grupo de Assessoramento Técnico (GAT); que os integrantes do comitê não teriam acesso a esses papéis de trabalho; e que o único subsídio de que dispunham os integrantes do Cofig era a manifestação, feita na própria reunião, pelo representante da SBCE. Outros responsáveis afirmam que o documento foi elaborado apenas para instruir a manifestação oral do representante da empresa na reunião.

92. Ora, não se pode consentir que decisões de tamanha relevância para a condução da política brasileira de apoio às exportações sejam adotadas com amparo em sucintas considerações orais registradas em atas de reuniões em que se aprovam diversas operações de financiamento e, principalmente, estabelecem os parâmetros e as condições para a concessão, pela União, de assistência financeira às exportações brasileiras e de garantia às operações no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação (SCE), conforme atribuições definidas no Decreto 4.993/2004.

93. Ainda mais sem razão os argumentos originados do representante titular do Ministério da Fazenda, designado Secretário-Executivo do Cofig. O Regimento Interno da Camex, aprovado pela Resolução 56/2017, bem evidencia a dimensão de tal função: “Art. 34. **A Secretaria-Executiva do Cofig coordenará reunião do Grupo de Assessoramento Técnico – GAT** realizada antes de cada reunião ordinária do Comitê, com a participação de representantes dos órgãos que o compõem e de representantes dos órgãos a que se refere o *caput* do art. 31 e do art. 45 deste Regimento Interno, **com vistas a analisar e discutir os assuntos e as operações constantes da pauta das reuniões do Cofig**”. Destaco que a menção a norma posterior, apenas para exemplificar, decorre da ausência de informações acerca de normativo vigente à época, consoante exposto pela Presidência do Comitê à equipe de auditoria: “No período de 2005 a 2014, o Comitê aprovou o Regimento Interno do COFIG em sua 31ª Reunião Ordinária, em 28.02.2007. **Embora não tenha sido publicado**, as orientações relativas ao funcionamento do Comitê, nele contidas, vêm sendo observadas. Em 15.12.2016, na 144ª Reunião Ordinária, foi aprovado o novo Regimento Interno. No entanto, este aguarda aprovação do Conselho de Ministros da CAMEX para que seja incorporado ao Regimento Interno daquela Câmara” (TC 032.888/2016-3, peça 58, p. 2).

94. Ademais, tanto a Presidência, quanto a Secretaria-Executiva do Comitê relataram que a nota técnica da SBCE foi apresentada na 49ª Reunião do Cofig, tendo ainda a ABGF esclarecido que os comentários orais durante a reunião, por certo, não teriam o objetivo nem o condão de sobrepujar o documento elaborado e disponibilizado, tampouco detalhá-lo em sua íntegra.

95. Cabia aos integrantes do Cofig se munirem de informações e documentação hábeis a fundamentar suas decisões, atentando-se, no caso, para as considerações disponibilizadas pela empresa que prestava os serviços de análise, gestão e monitoramento de riscos das operações de seguros de crédito à exportação com garantia da União. É o que se espera de gestores diligentes que conduzem a política de tema tão importante para o país.

96. Em acréscimo, é alegado que não houve referência à proposta da criação do grupo de trabalho ou qualquer ressalva significativa à aprovação; que nas reuniões do GAT as posições diferentes dos órgãos são harmonizadas, o que viabiliza as decisões consensuais; que essas discussões prévias atenderam aos objetivos do grupo de trabalho sugerido pela seguradora e, assim, considerou-se prescindível sua formação; que não se pode afirmar que o estudo foi desconsiderado, pois foi objeto de exame e expressamente referido na fala do representante da SBCE, o qual teria refutado oralmente algumas das críticas.

97. Ocorre que não há qualquer registro das supostas discussões e do devido tratamento às considerações da SBCE expostas no parecer. Reforçam a gravidade da ausência de indicação dos fundamentos para divergir dos comentários da seguradora as relevantes informações apontadas, que não foram retrucadas no momento da aprovação, a exemplo dos impactos no *loss ratio* (índice de sinistralidade que reflete o percentual entre a receita de prêmios e o pagamento de sinistros) sobre o conceito de caixa, que sofre uma deterioração maior, e na estrutura de capital do fundo; a falta de um maior estudo por parte do governo brasileiro, visto que a medida pode comprometer o fluxo de recursos para o FGE em virtude da falta de previsibilidade na sua ocorrência; e a conclusão de que, no caso de Cuba, seria prematuro julgar a conveniência de inaugurar, de imediato, a nova forma de pagamento do prêmio.

98. Nesse mesmo sentido, também improcedentes para elidir a irregularidade imputada as alegações de que o parecer teria sido superado, ainda que de forma sucinta, pelo relato das manifestações verbais de representantes do BNDES e da SBCE, bem como de integrantes do conselho,

que foram os únicos subsídios que dispunham e que teriam o condão de demonstrar argumentos e fundamentos para a decisão tomada na ocasião.

99. Dessa forma, defendem que a decisão foi devidamente fundamentada nos termos do art. 50, §3º, da Lei 9.784/1999 e do art. 20 da Lei de Introdução às Normas Brasileiras — LINB. Segundo os responsáveis, a fundamentação consistiria, em síntese, na necessidade de o BNDES harmonizar o pagamento do prêmio com o prazo do recebimento da equalização das taxas de juros, que também ocorre ao longo do financiamento; no fato de que a modalidade *ongoing* é alicerçada em prática aprovada pelo Comitê de Crédito para a Exportação da Organização para Cooperação com vistas ao Desenvolvimento (OCDE), além de ser oportunizada apenas em financiamentos concessionais e no caso em que o prêmio *flat* correspondente fosse superior a 15% do valor da operação; no fato de que pelo regime de competência não haveria deterioração do *loss ratio*; na consideração da condição do BNDES de banco segurado e na inexistência de risco de inadimplência do prêmio; no fato de o pagamento *ongoing* ser adotado por diversas agências de crédito à exportação, sendo consistente com a decisão de política pública de aproximar as práticas brasileiras das práticas internacionais; e na avaliação que seria realizada exclusivamente pela Camex, caso a caso.

100. Ocorre que tais considerações, como visto, não afastaram, sequer mencionaram, os já citados impactos, os pontos negativos, o exposto entendimento de que o mecanismo não seria aplicável ao caso cubano e a sugestão de constituição de grupo de trabalho expostos no documento da SBCE, que circulou, segundo informado, na reunião do Cofig. Por essa razão, diverjo da conclusão da unidade técnica de que as manifestações verbais de representantes do BNDES e da SBCE, bem como de integrantes daquele conselho, têm o condão de demonstrar argumentos e fundamentos para a decisão tomada na ocasião daquela reunião.

101. Na realidade, a alegada fundamentação não constitui efetivamente fatos e fundamentos jurídicos para que fosse desconsiderado o parecer técnico da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), eis que não contém a motivação para as discrepâncias entre a decisão e o documento oficial e, portanto, não é suficiente para elidir a confirmada ofensa ao art. 50, inciso VII, da Lei 9.784/1999.

102. Assim, embora a nota técnica não tenha vedado expressamente a adoção da modalidade *ongoing*, como afirmado pelos responsáveis, expôs circunstâncias e riscos em relação aos quais os membros do Cofig não lograram demonstrar as razões para não os considerar.

103. Como se verá adiante, mesmo as demais justificativas que, agora, intentam contestar as considerações apresentadas pela SBCE não logram afastar a responsabilização em decorrência da irregularidade objeto das audiências.

104. É alegada inconsistência no parecer elaborado no âmbito da SBCE, pois tal documento parece supor que o FGE teria que arcar com os custos de eventual sinistro ainda que não fossem pagos regularmente os prêmios, contudo, o segurado (BNDES) arcaria com o prêmio. Na mesma direção, argumentam que a instrução da unidade técnica teria partido do pressuposto de que o devedor do prêmio era o governo estrangeiro ou que de alguma maneira o patrimônio do FGE, de onde saíam eventuais pagamentos de sinistros pelo SCE, estaria atrelado ao risco de *default* do governo estrangeiro. No entanto, defendem que para efeito de composição do patrimônio do FGE e do pagamento dos prêmios que mantém esse fundo, a capacidade de pagamento do governo estrangeiro não seria relevante, pois o BNDES garantiria o pagamento do prêmio, por ser o devedor desse prêmio e também o segurado.

105. Ao contrário do alegado, trecho do relatório de auditoria reproduzido na instrução que precedeu as audiências evidencia o entendimento acerca do responsável pelo pagamento do prêmio: “o próprio **pagamento do prêmio do seguro ao FGE por parte do BNDES** é diferido, uma vez que foi adotada a forma ‘*ongoing*’”.

106. Ao analisar as fragilidades na decisão do Cofig, a SecexFinanças registrou:

“82. Em operações como as que estão em discussão neste processo, financiamento à

exportação de obras de engenharia realizadas por empresas brasileiras a governos estrangeiros, o banco financiador deveria exigir garantias e/ou contratar seguro para cobrir o risco de inadimplência do tomador.

83. O banco até poderia não exigir seguro, se contasse com garantias robustas, ou se estivesse concedendo crédito a um país de baixíssimo risco. No caso de se exigir seguro, **muito embora o BNDES conste como responsável pelo pagamento ao FGE, o valor do prêmio do seguro do crédito à exportação contratado pelo banco é um custo que deve ser repassado ao importador**. De outro modo, o banco poderia estar incorrendo desde a origem em fluxo de caixa negativo para concessão de tal crédito (ainda mais em casos de prêmios muito elevados), o que tornaria a linha de crédito insustentável.

84. Admitir a possibilidade de pagar o prêmio do seguro *ongoing* para países de elevado risco, implica em liberar o empréstimo sem qualquer contrapartida para o Brasil em termos de pagamento do prêmio do seguro, mas com a emissão de garantia pelo FGE. **Numa eventual situação de inadimplência, o prejuízo do valor do prêmio ficaria, em princípio, com o BNDES, enquanto o FGE arcaria com o ressarcimento o valor da operação.**”

107. Do relatório de auditoria, é possível extrair trecho elucidativo quanto à questão (TC 032.888/2016-3, peça 333):

“798. Da análise detalhada das planilhas apresentadas pela STN e pelo BNDES, pode-se chegar à conclusão de que a chamada taxa “all-in”, que é aquela efetivamente cobrada do importador no contrato de financiamento, **e que já inclui** (i) a remuneração do BNDES, (ii) o **prêmio do SCE**, (iii) as taxas do banco mandatário, e (iv) o desconto proporcionado pela equalização do Proex, pode ser decomposta da seguinte maneira:

$$\text{TxAllIn} = \text{RemBNDES} + \text{EfeitoPremioSCE} + \text{EfeitoTxBM} - \text{EfeitoTxEqualização}$$

Onde:

TxAllIn: A chamada “Taxa All-In” representa a taxa de juros ao ano efetivamente cobrada do importador no contrato de financiamento, que, em princípio, deve ser compatível com as práticas internacionais após a incidência da equalização do Proex.

RemBNDES: é o percentual ao ano que equivale à remuneração a ser auferida pelo BNDES, acima da Libor, em virtude da concessão do financiamento ao importador. Ou seja, é efetivamente quanto cabe ao BNDES como remuneração pelo financiamento.

EfeitoPremioSCE: é o efeito que o pagamento, por parte do BNDES, do prêmio *flat* financiado de SCE (pago ao longo da fase de desembolsos, “*as drawn*”, ou durante a etapa de repagamentos, “*ongoing*”) tem na **TxAllIn**, quando incorporado no fluxo de caixa do financiamento. Ou seja, representa o percentual que deve ser acrescentado na **TxAllIn** para que o BNDES seja ressarcido pelo importador do prêmio de seguro pago pelo Banco nos casos em que o SCE é financiado, de modo que a sua taxa interna de retorno (TIR) não seja impactada.

EfeitoTxBM: é o efeito que o pagamento, por parte do BNDES, da taxa *flat* do banco mandatário (paga ao longo da fase de desembolsos) tem na **TxAllIn**, quando incorporado no fluxo de caixa do financiamento. Ou seja, representa o percentual que deve ser acrescentado na **TxAllIn** para que o BNDES seja ressarcido pelo importador da taxa do banco mandatário paga pelo Banco, de modo que a sua taxa interna de retorno (TIR) não seja impactada.

EfeitoTxEqualização: representa o efeito que os recebimentos, por parte do BNDES, dos

montantes da equalização pagos pela Tesouro Nacional têm no fluxo de caixa do financiamento, diminuindo a TxAllIn de modo a _scro-la compatível com as práticas internacionais.

Equação 2: Fórmula geral de decomposição da chamada taxa “All-In” dos contratos de financiamento.
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir das explicações da STN e BNDES.

799. É importante ressaltar que na Equação 2 acima não devem entrar os percentuais específicos do prêmio de SCE, da taxa do banco mandatário e da equalização, mas sim os efeitos que essas taxas ocasionam no fluxo de caixa. É importante notar, por exemplo, que o prêmio do SCE, que é flat (e não ao ano), geralmente é financiado pelo próprio BNDES e, por isso, há um aumento do spread a ser cobrado no contrato de financiamento, de modo que a rentabilidade do BNDES (TIR) continue a mesma.”

108. Assim, o fato de o pagamento do prêmio ser realizado pelo BNDES era de conhecimento da equipe e não é hábil a desvincular a capacidade de pagamento do governo estrangeiro do risco que envolve a operação, uma vez que tal custo deve ser repassado ao importador, e, portanto, não afasta a exposição do patrimônio do FGE aos impactos aventados pela SBCE, os quais deveriam ter sido objeto de exames mais detalhados, conforme sugerido pela seguradora.

109. Embora parte dos responsáveis intentem afastar que o patrimônio do FGE estaria atrelado ao risco de *default* do governo estrangeiro, argumentos de outros evidenciam a relação ao afirmarem que o cálculo do prêmio leva em consideração o risco dos países devedores, citando como exemplo o prêmio de 47% calculado para Cuba, uma das maiores taxas de prêmio *flat* já aplicadas a uma operação garantida pelo SCE.

110. Manifestam, ainda, discordância de que tenha havido exposição do patrimônio do FGE a possíveis impactos negativos, uma vez que os prêmios cobrados eram estatisticamente mensurados, à época, com propriedade técnica pela SBCE, estando devidamente dimensionados em função do risco assumido. Nesse sentido, o prêmio financiado possuiria um adicional que cobre atuarialmente o risco de inadimplemento.

111. Ocorre que, como visto, tal custo é incluído na taxa cobrada do importador e, considerando a modalidade *ongoing* adotada, em caso de inadimplemento, o FGE é impactado, já que não há o ressarcimento pelo importador do prêmio de seguro pago pelo banco.

112. A propósito, pertinente acrescentar outro trecho do relatório de auditoria (TC 032.888/2016-3, peça 333) que evidencia que parte significativa do custo do prêmio é coberto com recursos públicos provenientes do Proex-equalização:

“855. No que se refere ao argumento da Camex no sentido de que os prêmios de Seguro de Crédito à Exportação (SCE) das operações firmadas com Cuba seriam altos (40% e 47%), resguardando a operação, também se observa que em nada altera a convicção do relatório preliminar. Ao contrário, o que se percebe é que os elevados percentuais de equalização concedidos pelo Governo Federal nas operações firmadas com Cuba tiveram exatamente o efeito de suavizar de forma significativa o seguro de crédito pago pelo importador. Ou seja, é como se expressiva parcela do prêmio do SCE (fundo público) tivesse sido paga pelo próprio governo brasileiro através da equalização (o dinheiro entrou no “bolso” do SCE, mas saiu do “bolso” da equalização, sendo os dois “bolsos” do Governo Federal).”

113. Nesse sentido, a declaração de que, se não houver o pagamento do prêmio ou de qualquer parcela dele, não haverá a cobertura do risco e a correspondente indenização, não se revela suficiente para afastar o possível prejuízo. Em caso de inadimplência do importador, se o BNDES não pagar o prêmio, não ocorreria indenização do seguro, no entanto, o banco, que é público, arcaria com o prejuízo. Caso o BNDES honre o prêmio, o FGE, que é um fundo público da União, deve indenizá-lo.

Em ambas as situações, todavia, não há o pagamento do prêmio pelo legítimo responsável, o país importador. O prejuízo, de qualquer forma, será público, do BNDES ou do FGE, ainda que possua saldo para assumir eventual *default*, como explicitarei na Seção V – Apuração de Débito.

114. Um dos responsáveis chega a afirmar que “a União paga à própria União um prêmio de seguro e, em caso de sinistro, a União ressarcе a própria União pelo inadimplemento do governo estrangeiro” e que o BNDES “é, ao mesmo tempo, financiador da exportação, segurador do SCE e devedor do prêmio do SCE” (peça 73). Contudo, não se pode olvidar que o custo do prêmio é incluído na taxa cobrada do importador no contrato de financiamento. Assim, ainda que o beneficiário do SCE seja o BNDES, a qualidade de crédito do pagador do prêmio deve ser considerada, pois o prêmio, em última instância, deve ser custeado pelo próprio importador.

115. O representante da SBCE, durante a manifestação na reunião que aprovou a modalidade *ongoing* informou que “a Seguradora realizou pesquisa junto a diversas agências de crédito à exportação (ECA) e constatou que as agências que aceitam o pagamento do prêmio durante o período do financiamento **levam em consideração o histórico de pagamento e o nível de risco do país**”. Tal constatação rechaça, ainda, as mencionadas alegações de que a medida se amparou em diversas agências de crédito à exportação e na decisão de aproximar as práticas brasileiras das práticas internacionais.

116. Conforme consignou a unidade técnica: “resta-se evidente que não há respaldo em prática internacional para adoção da modalidade *ongoing* para países de alto nível de risco e, menos ainda, para países com histórico de pagamentos marcado por atrasos recorrentes. (...) Ao contrário, a decisão remete a operações de elevado risco, seguindo no sentido oposto aos ‘moldes operacionais de algumas agências internacionais’”.

117. Por certo que o risco inerente às atividades de financiamento e de seguro não pode ser adotado como justificativa em qualquer situação, especialmente no presente caso em que se confirmou a exposição do patrimônio do FGE a possíveis e previsíveis impactos negativos, cujo prejuízo se concretizou, possibilitado pela aprovação da nova forma de pagamento de prêmio do seguro de crédito à exportação, sem a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos para que fosse desconsiderado o parecer técnico da SBCE, bem como diante das diversas e simultâneas excepcionalidades aplicadas.

118. Os responsáveis argumentam, ainda, que estudo produzido pela ABGF sobre os impactos da aprovação da modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do SCE (peça 72) concluiu que não houve desequilíbrio atuarial/financeiro para o FGE nem ocasionou mudança nos limites operacionais do fundo, o que demonstraria o acerto da decisão tomada pelo comitê.

119. Avalio que referida conclusão não elide a irregularidade ora tratada. Primeiro, porque não afasta a ausência de indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos para que fosse desconsiderado o parecer técnico emitido à época pela SBCE. Segundo porque, ao tratar das operações objeto da auditoria, o estudo restringiu-se a mencionar a existência de cláusulas sobre a condicionalidade de pagamento da indenização, que ocorre somente após o pagamento do prêmio, sem efetivamente demonstrar os critérios vigentes à época de classificação de riscos, cálculo dos prêmios e dos limites de exposição em relação a cada uma delas. Terceiro porque, na prática, os resultados demonstram, de forma contrária, a ocorrência de prejuízo, consoante análise exposta na próxima Seção deste voto.

120. Assim, a conclusão da ABGF de que não houve desequilíbrio atuarial/financeiro para o FGE não é suficiente para afastar o entendimento de que houve efetivo dano ao Fundo, eis que não houve o pagamento integral do prêmio pelo país importador e, ainda assim, foram realizadas indenizações, em decorrência de operações de risco elevado e previsível, que somente foram viabilizadas com a aprovação de diversas excepcionalidades em benefício dos importadores, entre as quais a alteração da modalidade de pagamento do prêmio do seguro.

121. Também em razão disso não favorece os responsáveis a alegação de que o regime de caixa seria irrelevante para um fundo contábil como o FGE, que é gerido pelo próprio Tesouro Nacional, por meio de operações realizadas na Conta Única e que lida com “créditos e débitos futuros e detêm enorme capital”. Tratando-se de patrimônio público, tal justificativa não se revela hábil a renunciar à

parte das receitas que devem compô-lo.

122. Por oportuno, registro parte da conclusão constante do Relatório de Gestão do FGE, referente ao exercício de 2021, disponível na *internet* (<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-externo/pt-br/assuntos/camex/atas-e-resolucoes/cofig/RelatoriodeGestaoFGE2021.pdf>, acesso em 6/9/2023):

“(…) Cabe destacar que desde 2018 o FGE passou a enfrentar restrição orçamentária, quando o volume de sinistros nas operações cobertas pelo SCE aumentou devido aos defaults soberanos de Moçambique, Venezuela e Cuba.

O crescimento expressivo no número de operações sinistradas a partir de 2018 levantou um alerta quanto à sustentabilidade do FGE (do ponto de vista orçamentário) e à adequabilidade do modelo de concessão de seguro de crédito à exportação em funcionamento no Brasil. (...)”

123. Entendo, portanto, como a representante do MP/TCU, que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis devem ser rejeitadas, eis que não lograram elidir a irregular aprovação, no dia 27/8/2008, na 49ª Reunião Ordinária do Cofig, da nova forma de pagamento de prêmio do seguro de crédito à exportação, modalidade *ongoing*, sem a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos para que fosse desconsiderado o parecer técnico da SBCE, em ofensa ao art. 50 da Lei 9.784/1999.

124. Em consequência, não foi apresentada qualquer ressalva quanto à adoção da modalidade nas operações de exportação de serviços de engenharia para Cuba, apesar dos alertas da seguradora de que o elevado risco-país, o histórico de atrasos nos pagamentos de financiamentos anteriores e a baixa qualidade das garantias prestadas pelo governo cubano desaconselhariam o financiamento do prêmio do seguro nesses casos.

125. Conforme ressaltado pela Procuradora-Geral, “o referido ato se amolda ao conceito de erro grosseiro previsto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o que justifica a aplicação de sanções aos responsáveis, com fundamento no art. 58, incisos II e III, da Lei n.º 8.443/1992”.

126. Considerando que a conduta irregular foi praticada no âmbito de órgão colegiado, que não há o registro em ata de qualquer divergência ou ressalva e que não foram apresentados elementos que diferenciem a situação de algum dos integrantes do conselho, cabe aplicar a multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992 a todos os participantes da reunião ouvidos em audiência: Srs. Alexandre Meira da Rosa, Ivan João Guimarães Ramalho, Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva, Marcus Pereira Aucélio, Ruy Nunes Pinto Nogueira e Sheila Ribeiro Ferreira.

127. Por oportuno, pertinente explicitar a razão para a diferença entre a presente proposta de responsabilização e a apresentada nos autos do TC-015.842/2018-5, que cuida da aprovação de desconto (MEF – *Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR e de Angola. No citado processo, considerei que os posicionamentos do representante da SBCE possam ter influenciado de forma substancial a decisão de integrantes do Cofig sem conhecimento técnico suficiente para contrapor-se a eles, o que afastaria a ocorrência de erro grosseiro em relação a parte dos responsáveis, exceto quanto ao secretário-executivo do colegiado (representante titular do Ministério da Fazenda) e ao seu presidente (Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), integrantes mais afetos ao tema tratado, em relação aos quais acolhi a proposta de aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

128. Contudo, diferente é o contexto da aprovação da nova forma de pagamento do prêmio de seguro de crédito à exportação, ora em exame. Como não se trata de matéria complexa e ainda havia parecer técnico da SBCE, de fácil compreensão, que expunha os possíveis impactos atuariais e foi desconsiderado, sem indicação dos fatos e fundamentos jurídicos para tal, avalio que a responsabilização deve recair sob todos os integrantes do Cofig que participaram da reunião de aprovação. Ademais, a modalidade *ongoing* aprovada denotava permitir o pagamento do prêmio do

seguro após a liberação dos recursos, o que, por si só, chama a atenção e demandaria cautela em sua análise, já que não se trata de situação habitual. Neste caso, independente da área de atuação dos responsáveis, era possível e esperada a percepção acerca dos riscos a que estavam submetendo o FGE e, em consequência, era razoável exigir conduta diversa.

129. Enfatizo também que a presente proposta de responsabilização se restringiu apenas aos agentes representantes dos órgãos que compõem o Cofig, a seguir descritos, nos termos da redação então vigente do art. 2º do Decreto 4.993/2004, os quais efetivamente aprovaram a nova forma de pagamento de prêmio do SCE, modalidade *ongoing*, sem a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos para que fosse desconsiderado o parecer técnico da SBCE, de acordo com a ata da 49ª Reunião Ordinária do Comitê (peça 4):

- a) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Sr. Ivan João Guimarães Ramalho);
- b) Ministério da Fazenda (Sr. Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva);
- c) Ministério das Relações Exteriores (Sr. Ruy Nunes Pinto Nogueira);
- d) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Sr. Alexandre Meira da Rosa);
- e) Casa Civil da Presidência da República (Sra. Sheila Ribeiro Ferreira);
- f) Secretaria do Tesouro Nacional (Sr. Marcus Pereira Aucélio).

130. Trata-se dos representantes titulares dos órgãos, com exceção da representante da Casa Civil, que era suplente, o que em nada atenua sua responsabilidade, tendo em vista o expressamente previsto no §2º do citado dispositivo: “Na ausência dos titulares de que trata o § 1º, os suplentes os substituirão, com direito a voto”.

131. Ainda conforme a ata, assinada por todos os referidos responsáveis, a reunião contou a participação de diversas pessoas, porém os participantes sem direito a voto, convidados e assessores não foram incluídos no rol de responsáveis, o que evidencia a adoção de critérios restritos na avaliação da responsabilização.

132. Por fim, registro que a concretização dessa exposição do patrimônio do FGE a riscos previsíveis a partir da subsequente inadimplência do governo cubano, nada obstante os alertas expostos pela SBCE; a conclusão pela ocorrência de prejuízo a ser recuperado pela União; e a cumulatividade de concessões excepcionais simultâneas configuram circunstâncias agravantes que devem ser consideradas na aplicação da sanção ora proposta, nos termos do art. 22, §2º, da Lindb.

V – Análise do Possível Débito

133. A SecexFinanças, em que pese a conclusão por acolher as justificativas apresentadas, apontou incoerência e/ou contradição nos termos definidos na decisão do Cofig.

134. Destacou que, embora ressaltado pelo representante da SBCE na 49ª reunião do Cofig que as agências internacionais que aceitam o pagamento do prêmio durante o período de financiamento levam em consideração o histórico de pagamento e o nível de risco do país, foi aprovado o pagamento na modalidade *ongoing* nos casos em que o prêmio *flat* for superior a 15% do valor da operação, o que remete a operações de elevado risco e, portanto, não se coaduna com a prática internacional e com o exposto na reunião.

135. Ademais, durante a discussão da proposta de alteração da forma de pagamento do prêmio do SCE, o representante titular da Secretaria do Tesouro Nacional, Sr. Marcus Pereira Aucélio, adiantou-se para afirmar que a STN não via óbice à aprovação da operação de Cuba (COFIG 340 – Autopista), item 06 da pauta da reunião, cujo prêmio ultrapassa os 15%. Ocorre que o documento da SBCE trazia título específico acerca de Cuba, em que registrou: as diferenças entre o Protocolo de Entendimento firmado com Angola – “i) a estrutura de garantias para Cuba possui qualidade inferior, quando comparada com a acordada com Angola; ii) o histórico de pagamentos que temos com Cuba, que apresenta frequentemente atrasos na liquidação de parcelas” –; o entendimento de que o mecanismo não seria aplicável ao caso cubano, em particular; e a conclusão de que “no caso de Cuba, diante da intempestividade, seria prematuro julgar a conveniência de inaugurar, de imediato, a nova

forma de pagamento do prêmio, uma vez que deveria ser examinado o histórico de pagamento do País e o nível de risco da operação, caso venham a ser seguidos os procedimentos das agências que praticam esse sistema de cobrança do prêmio”.

136. Para a unidade técnica: “a decisão do Cofig foi contraditória, para a modalidade *ongoing*, em operações envolvendo elevado nível risco, por implicar em uma possível liberação líquida de recursos superior, em comparação com as demais modalidades de pagamento do prêmio, implicando, assim, em subdimensionamento da exposição do FGE por país”. Isso porque, na modalidade *as drawn*, à medida que ocorre cada desembolso da operação, há desconto de parcela proporcional do prêmio. Assim, o tomador se compromete a pagar um valor de seguro, e a liberação de valores líquidos resulta menor do que o valor contratualmente pactuado. Ao perceber o recebimento efetivo, líquido, de valores menores do que almejado, o tomador poderia solicitar sucessivas operações de crédito, de forma a obter o valor desejado líquido. Já na modalidade *ongoing*, se o valor do prêmio do seguro (não pago pelo tomador) não for considerado nos limites de exposição de crédito ao tomador, pode implicar em um aumento artificial do limite de exposição do país, ou, dito de outra forma, uma espécie de ocultação da real exposição ao tomador.

137. Diante das inconsistências apontadas na aprovação modalidade *ongoing* para pagamento do prêmio do SCE, entendeu-se pertinente examinar a razoabilidade de se utilizar tal modalidade, no caso concreto, em cada uma das operações efetivadas.

138. Como anteriormente mencionado, foram aprovadas seis operações com Cuba, justamente o país que a SBCE havia explicitado que o mecanismo não seria aplicável, para execução dos seguintes projetos: Autopista Nacional (340), Porto Mariel – 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Tranches (495, 533, 637 e 688) e Aeroporto Internacional de Havana (708); e uma com Moçambique, também um país de elevada classificação de risco na OCDE, para execução da Barragem de Moamba Major (691).

139. De acordo com informações fornecidas pelo BNDES, a operação relativa ao aeroporto de Havana foi cancelada sem ter havido qualquer desembolso. Quanto à operação com Moçambique, teria ocorrido apenas uma liberação, da ordem de US\$ 64 milhões, e o saldo não desembolsado foi cancelado em maio de 2019.

140. Promoveu-se, então, a análise detalhada das operações.

V.1 – Operações com Cuba

141. A Operação 340 – Autopista Nacional foi examinada de forma destacada pela unidade técnica.

142. A operação constava da pauta da 49ª Reunião do Cofig, realizada em 27/8/2008, ocasião em que se decidiu submeter a operação à deliberação da Camex, “em razão das excepcionalidades de suas condições financeiras e considerando o relato do representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de que a Seguradora Nippon Export and Investment Insurance (NEXI) teria suspenso a emissão de garantia para as importações de Cuba por atrasos nos pagamentos”.

143. No dia seguinte, em 28/8/2008, a operação foi aprovada na LIX Reunião da Camex, quando, expressamente, “foi registrado que a operação apresenta excepcionalidades quanto a: prazo de financiamento (25 anos); carência de principal (54 meses); financiamento do prêmio de seguro pelo FGE, no mesmo prazo de financiamento da operação (25 anos); prazo de pagamento da equalização de taxas de juros (25 anos); e ampliação do percentual de cobertura do SCE (de 95% para 100%)”, sem qualquer referência à suspensão pela Seguradora NEXI da emissão de garantia para as importações de Cuba por atrasos nos pagamentos, preocupação registrada na ata do Cofig do dia anterior.

144. A SecexFinanças ressaltou que o conjunto de exceções envolvido na operação teve como resultado direto o aumento de prêmio do seguro, que chegou a 47,44% do valor financiado, refletindo a elevadíssima percepção de risco da operação e levantando dúvidas acerca da razoabilidade para que a União, por meio do FGE, aceitasse cobrir tal risco.

145. Acrescentou que, em relação à referida operação, a SBCE não apresentou recomendação

conclusiva de aprovação ou de indeferimento, desobedecendo os termos do contrato firmado com a União. Cabe registrar que, no âmbito do TC 015.913/2018-0, autuado para apurar a irregularidade, a conclusão foi de que a falha não afasta a constatação de que os pareceres da seguradora indicaram de forma suficientemente clara os parâmetros e condições atípicas das operações para que os membros do Cofig, da Camex ou da própria Sain compreendessem os riscos envolvidos, a estrutura da operação, os valores, os prazos e as formas de pagamento.

146. Foi apontada também a evidente fragilidade das garantias fornecidas por Cuba, que eram basicamente fluxos internos de recebíveis gerados pela indústria cubana de tabaco a serem depositados em *escrow account*, aberta em banco cubano, sem qualquer controle por parte do governo brasileiro.

147. E verificou-se que na modalidade *ongoing* aprovada nesta operação boa parte do elevado prêmio do seguro é coberto com recursos do Proex-Equalização, recursos públicos federais. Apenas uma parcela desse custo é efetivamente repassada ao tomador, na forma de *spread* sobre o valor do financiamento, o qual não é suficiente para cobrir o custo total do prêmio somado a taxa de juros da operação. O entendimento, conforme constou da instrução, é de que: “No caso de o tomador inadimplir, o BNDES inicialmente arcaria com a parcela do custo do prêmio que cobrava do tomador na forma de *spread* da operação, mas quando fosse indenizado pelo FGE, receberia daquele fundo de volta o valor dessa parcela adiantada. Ou seja, em situações como essa, a indenização de cada parcela paga pelo FGE embute a parte do custo do prêmio que era cobrada do tomador, sendo a outra parte desse custo paga com recursos do proex-equalização. Dessa forma, na essência, a partir do momento que o contrato entra em inadimplência, todo o pagamento de prêmio do seguro feito ao FGE, pagamento esse que está parcelado junto com o pagamento do próprio empréstimo, **passa a ser feito exclusivamente com recursos da própria União**”.

148. Considerando, ainda, a classificação de risco do tomador na OCDE (7/7) e o histórico de pagamentos de Cuba com o Brasil, que no exercício de 2008, foi marcado por atrasos recorrentes, a conclusão é de que não se verificou motivação proporcional ou razoável na concessão da modalidade *ongoing* para o pagamento do prêmio do seguro da presente operação.

149. A unidade técnica registrou que o fato de a obra integrar um conjunto de projetos objeto de discussão entre as autoridades brasileiras e cubanas, consignado no Protocolo de Entendimento sobre Cooperação Econômica e Comercial, firmado entre Brasil e Cuba, em 15/1/2008, como constou da ata da reunião da Camex, não é suficiente para fundamentar as diversas excepcionalidades concedidas, eis que não observaram a supremacia do interesse público e os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, como impessoalidade, moralidade, legalidade e eficiência.

150. Não apenas a modalidade *ongoing* de pagamento do SCE foi aprovada de forma desarrazoada, desproporcional e desmotivada, como também as demais exceções, as quais estão eivadas das seguintes irregularidades: a concessão de equalização de taxa de juros por 25 anos feriu legislação aplicável que limitava a 10 anos e está sendo apurada nas TCEs decorrentes no TC 015.914/2018-6; a ampliação do percentual de cobertura do SCE de 95% para 100% infringiu o previsto na Lei 6.704/1979, art. 4º, inciso I c/c o Decreto 3.937/2001, art. 8º, inciso II; e o prazo de financiamento e carência desrespeitaram a Nota Técnica Atuarial vigente para o FGE.

151. Além dessas, cabe rememorar as outras irregularidades, já citadas, em apuração nesta Corte relacionadas à Cuba: concessão de equalização de taxas de juros sem adequada análise e comprovação prévia da compatibilidade com a prática internacional; definição de *spread* bancário com prejuízo à rentabilidade do BNDES; utilização de mitigadores para redefinição dos percentuais máximos de exposição a risco do FGE sem a adequada análise técnica dos riscos e sem estarem preenchidos requisitos mínimos necessários; bem como aprovação de operações cujos pareceres técnicos, elaborados pela SBCE, não continham recomendação conclusiva.

152. A SecexFinanças assinalou, por fim, que está configurado o *default* de Cuba. Segundo informações disponíveis no *site* da Sain-MF (peça 89), a operação se encontra inadimplente atualmente, já tendo sido indenizada pelo FGE a parcela vencida em julho de 2018, no valor de US\$ 1.959.912,49.

153. Diante disso, o entendimento da unidade técnica é de que foi irregular a decisão da Camex e de que houve dano ao Erário na **Operação 340** (Autopista Nacional), apurado com base nos cálculos realizados pela STN (peça 121) e nos valores apresentados pelo BNDES (peça 124), convertidos para reais utilizando a taxa de câmbio PTAX de venda do dia anterior, divulgada pelo Banco Central do Brasil (BCB), composto das seguintes parcelas:

Tabela 2 – Débito apurado pela unidade técnica referente Operação 340 (Autopista Nacional)

OPERAÇÃO	VALOR DESPENDIDO PELO TESOURO COM EQUALIZAÇÃO DE TAXA DE JUROS DEDUZIDO DA PARCELA IMPUTADA NO TC 015.914/2018-6 (R\$)	PARCELAS JÁ INDENIZADAS PELO FGE (R\$)	SALDO DEVEDOR DA OPERAÇÃO (R\$)	TOTAL (R\$)
340	12.451.441,80	15.034.563,67	122.220.573,14	149.706.577,61

Fonte: Elaborada pelo Gabinete do Relator com base na peça 125

154. Em relação às demais operações (495, 533, 637 e 688), concernentes ao Porto Mariel - 2ª a 5ª Tranches, as constatações são análogas.

155. Quanto à ampliação do percentual de cobertura do SCE de 95% para 100%, as operações 495 e 533 descumpriram a legislação vigente. Com a edição do Decreto 7.333/2010, o limite foi alterado para 100%, razão pela qual não se constatou tal irregularidade nas operações 637 e 688.

156. O prazo de equalização da taxa de juros por período superior ao regulamentar foi identificado nas operações 495, 533 e 637.

157. O prazo de financiamento de 25 anos, carência de 54 meses do principal e as fragilidades das garantias oferecidas permaneceram em todas as operações e se refletiram no elevado prêmio do seguro, que variou de 45,82% flat a 52,5% flat.

158. De igual modo, os juros cobrados de Cuba em tais operações não eram suficientes para cobrir o total do prêmio do seguro, calculado pela SBCE, somado aos juros mínimos da operação, definidos pelo BNDES e, portanto, parte do elevado custo do prêmio do seguro é coberto com recursos do Proex-equalização.

159. A conclusão da unidade técnica é a mesma no sentido de que não há razoabilidade, proporcionalidade e motivação na concessão da modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do SCE para as operações Cofig 495, 533, 637 e 688, visto que apresentavam outras excepcionalidades que já elevavam os seus respectivos riscos, bem como que são irregulares as respectivas decisões da Camex que aprovaram as operações.

160. A apuração do dano segue o entendimento de que deve ser composto pelo total despendido pelo Tesouro com equalização de taxa de juros deduzido da parcela imputada no TC 015.914/2018-6, pelas parcelas já indenizadas pelo FGE e pelo saldo devedor da operação, apurado também a partir dos cálculos realizados pela STN (peça 121) e dos valores apresentados pelo BNDES (peça 124), convertidos para reais utilizando a taxa de câmbio PTAX de venda do dia anterior, divulgada pelo Banco Central do Brasil (BCB), nos seguintes montantes:

Tabela 3 – Débito apurado pela unidade técnica referente às Operações 495, 533, 637 e 688 (Porto Mariel)

OPERAÇÃO	VALOR DESPENDIDO PELO TESOURO COM EQUALIZAÇÃO DE TAXA DE JUROS DEDUZIDO DA PARCELA IMPUTADA NO TC 015.914/2018-6 (R\$)	PARCELAS JÁ INDENIZADAS PELO FGE (R\$)	SALDO DEVEDOR DA OPERAÇÃO (R\$)	TOTAL (R\$)
495	22.323.397,38	16.538.300,48	337.395.150,86	376.256.848,72
533	46.265.836,57	23.224.341,33	499.162.406,86	568.652.584,76
637	37.903.580,05	46.748.891,58	508.764.732,60	593.417.204,23
688	60.884.711,26	87.966.617,67	681.561.281,30	830.412.610,23
TOTAL	167.377.525,26	174.478.151,06	2.026.883.571,62	2.368.739.247,94

Fonte: Elaborada pelo Gabinete do Relator com base na peça 125

161. A proposta é de determinar a conversão do presente processo em tomada de contas especial e citar os integrantes da Camex que participaram das respectivas reuniões, em decorrência da aprovação de cada uma das operações, autorizando as excepcionalidades envolvidas, incluindo a modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, por ferir os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação previstos no art. 2º da Lei 9.784/1999, quando deveriam ter indeferido o pleito considerando que o conjunto de excepcionalidades apresentadas elevavam demasiadamente o risco da operação, violavam a Lei 6.704/79, art. 4º, I, c/c Dec. 3.937/01, art. 8º, II; bem como considerando a classificação de risco de Cuba pela OCDE e seu histórico de pagamentos.

162. A Procuradora-Geral endossa a conclusão da Secex Finanças de que os membros da Camex não adotaram as cautelas mínimas exigíveis ao aprovarem as operações Cofig 340, 495, 533, 637 e 688, sobretudo em face do elevado risco a que expuseram o FGE e, por consequência, o Tesouro Nacional.

163. Assim, acompanha a proposta de converter os presentes autos em Tomada de Contas Especial, diante dos indícios de danos ao erário decorrentes de irregularidades na concessão de Seguro de Crédito à Exportação para as operações em questão, ressalvando, contudo, a necessidade de melhor caracterizar a certeza e o montante das parcelas do dano apurado.

164. Embora me manifeste também parcialmente de acordo com a análise acerca de possível prejuízo ao FGE, avalio que não há débito a ser apurado no âmbito desta Corte, levando-se em conta as ressalvas apontadas pelo MP/TCU e as ponderações adiante expostas.

165. As decisões da Camex que aprovaram as operações, de fato, devem ser consideradas irregulares, conforme exposto pela unidade técnica:

“135. No presente caso, **não houve razoabilidade e proporcionalidade em aprovar a concessão da modalidade de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação *ongoing* para a operação em tela**, considerando que contava com outras excepcionalidades que implicavam na majoração de seu já elevado risco, e ainda considerando a experiência de agências internacionais na adoção do financiamento do prêmio do seguro, a classificação de risco de Cuba pela OCDE e o histórico de pagamentos do país à época da aprovação da operação. Ainda mais quando o desenho das políticas públicas, empregadas na operação, incluía alta probabilidade de que, na essência, a maior parte do elevado prêmio do seguro precificado para a operação fosse pago com recursos públicos federais.

(...)

137. A aprovação desse conjunto de excepcionalidades implicou em desconsiderar todo o aparato técnico, descumprindo parâmetros e mecanismos previamente definidos e aplicados em operações regulares, referências essas definidas pelos próprios órgãos gestores da política de apoio à exportação. Além disso, **tal decisão não foi devidamente motivada em razões de fato e de direito, que justificassem tais concessões com benefícios de excepcional interesse público e/ou com a compensação por outros fatores mitigadores de risco.**”

166. Por pertinente, reproduzo trecho do parecer da Representante do *Parquet* Especializado que reforça os fundamentos para responsabilização dos membros da Camex:

“91. Por essa razão, não é razoável concluir que o Protocolo de Entendimento sobre Cooperação Econômica e Comercial de 2008, delineado apenas no âmbito do Poder Executivo e não ratificado pelo Congresso Nacional, é suficiente para legitimar a aprovação de operações independentemente do risco envolvido e com algumas excepcionalidades que, embora não integralmente regulamentadas em normativos legais ou infralegais, não encontram paralelo nas condições usualmente praticadas no mercado internacional. Os gestores públicos responsáveis por formatar operações financeiras no contexto de negociações políticas e comerciais bilaterais não

estão desobrigados de observar as balizas técnicas e normativas aplicáveis e o dever geral de cautela, sob pena de expor indevidamente a União a risco de prejuízo.

92. A nosso ver, o elevado risco das operações de exportação de serviços de engenharia para o Porto de Mariel, por si só, era fator impeditivo para a concessão de garantia com recursos do FGE. O fato de não haver patamares de risco previamente estabelecidos acima dos quais os pleitos de concessão de seguro de crédito à exportação deveriam ser reprovados, por óbvio, não desobriga os gestores de adotar as cautelas devidas de modo a evitar a securitização de operações sujeitas a elevado risco, ou de aprová-las mediante a adoção de medidas adicionais para minimizar eventuais prejuízos.

93. A reprovabilidade das decisões da Camex que aprovaram a concessão de garantia às referidas exportações é agravada pelo fato de terem sido aceitas contragarantias reconhecidamente inadequadas para mitigar a exposição do Brasil ao excessivo risco das operações.

94. Ademais, o elevado risco dessas operações e a baixa qualidade das contragarantias deslegitimam também a aprovação das excepcionalidades financeiras, especialmente no que se refere à permissão para BNDES efetuar o pagamento *ongoing* do prêmio do seguro. Além de não encontrar respaldo nos moldes operacionais adotados pelas agências internacionais que aceitam tal modalidade de pagamento, há indícios de que esse custo não foi integralmente repassado ao país importador, tendo sido em parte subsidiado com recursos do Tesouro Nacional, via Proex-Equalização.

95. À luz dos elementos constantes dos autos, portanto, assiste razão à Secex Finanças quando conclui que os membros da Camex não adotaram as cautelas mínimas exigíveis ao aprovarem as operações Cofig 340, 495, 533, 637 e 688, sobretudo em face do elevado risco a que expuseram o FGE e, por consequência, o Tesouro Nacional. Era razoável exigir conduta diversa desses agentes, no sentido de indeferir as referidas operações nas condições propostas. As condutas omissivas ora cogitadas configuram erro grosseiro e revestem-se de gravidade suficiente para ensejar a responsabilização pelos atos de gestão temerária e pelos eventuais danos deles decorrentes.”

167. O exame da unidade técnica bem expõe a ausência de motivação proporcional ou razoável na concessão da modalidade *ongoing* para o pagamento do prêmio do seguro das operações celebradas com Cuba, considerando especialmente as diversas irregularidades e excepcionalidades evidenciadas nas referidas operações.

168. Todavia, no que se refere à conversão do presente processo em tomada de contas especial, divirjo das conclusões da SecexFinanças.

169. A parcela relativa ao total despendido pelo Tesouro com equalização da taxa de juros, deduzido do valor referente à parte da equalização que extrapolou o prazo regulamentar apurado no TC 015.914/2018-6, foi apontada pela unidade técnica, considerando a conclusão de que a autorização das operações pela Camex resultou, além da concessão de garantia pela União, por meio do FGE, de 100% do valor financiado, na concessão de subsídios públicos máximos de 2,5% a.a., pagos pelo Tesouro Nacional ao BNDES com recursos do Proex-equalização e, portanto, o subsídio concedido caracteriza dano ao Erário.

170. A Procuradora-Geral considerou frágil o fundamento para impugnar os valores correspondentes ao subsídio de que, se as operações não tivessem sido aprovadas, devido ao elevado risco, não teria havido o dispêndio de recursos públicos para equalizar as taxas de juros. Destacou que, caso tenha havido a regular exportação de bens e serviços nacionais, atendeu-se à finalidade precípua do Proex-Equalização.

171. De fato, não se revela apropriada a cobrança de valores concernentes à equalização meramente pela aprovação das operações de elevado risco, mas sim em caso de constatada irregularidade.

172. Acrescento que, além da extrapolação do prazo apurada no TC 015.914/2018-6, foi

também autuado o TC-015.853/2018-7, para aprofundar o exame acerca da concessão de equalização de taxas de juros sem adequada análise e comprovação prévia da compatibilidade com a prática internacional. Naqueles autos, por meio do Acórdão 2190/2022 – Plenário, esta Corte determinou a instauração de TCEs em que serão analisados os indícios de danos advindos das operações aprovadas, entre as quais constam as Operações 340, 495, 533, 637 e 688.

173. Ademais, determinei a autuação de processo apartado do TC 015.853/2018-7 para tratamento do exame específico de eventual dano provocado pela equalização da taxa de juros sobre o excesso de financiamento verificado nas análises empreendidas pelas unidades técnicas deste Tribunal que avaliaram as operações de financiamentos concedidos pelo BNDES para apoiar a exportação de bens e serviços de engenharia no exterior (TC-043.238/2021-1).

174. Nesse sentido, entendo que as irregularidades atinentes à equalização já estão sendo devidamente tratadas nos referidos processos.

175. As demais parcelas do débito proposto referem-se ao seguro de crédito à exportação em si, concernentes aos valores já indenizados pelo FGE e ao saldo devedor da operação. Para a unidade técnica, ambos os montantes devem ser imputados como débito aos responsáveis, uma vez que o *default* do tomador está caracterizado e o acionamento da garantia da União, via FGE, a obriga a honrar todo o saldo devedor da operação, mesmo que em parcelas. Ressalva a SecexFinanças que, na hipótese de a União vir a recuperar de Cuba futuramente quaisquer valores decorrentes dessas operações, tais valores deverão ser repassados aos responsáveis envolvidos na sua irregular aprovação, caso tenham ressarcido os cofres públicos pelo dano causado.

176. Para a Procuradora-Geral, contudo, deve-se considerar a possibilidade de recuperação de créditos vencidos, indenizados ou não.

177. Especialmente quanto ao saldo devedor, registrou que, à míngua de comprovação de que constitui dívida declaradamente vencida, o valor correspondente configura, em princípio, dano potencial. Isso porque não constam dos autos evidências de que o BNDES tenha declarado o vencimento antecipado do contrato, com a imediata exigibilidade da dívida, conforme previsto nos ajustes em caso de qualquer evento de inadimplemento.

178. Destacou, ainda, as atribuições do Comitê de Avaliação e Renegociação de Créditos ao Exterior (Comace), órgão colegiado criado pelo Decreto 10.040/2019, bem como da Camex de adotar providências para cobrança judicial e extrajudicial, no exterior, dos créditos da União decorrentes de indenizações pagas, no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação, com recursos públicos, conforme previsto no Decreto 9.745/2019 [Revogado pelo Decreto 11.344/2023].

179. Nesse contexto, a conclusão do MP/TCU é de que, embora já tenham sido pagas indenizações no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação e possivelmente já tenha sido declarado o vencimento antecipado do restante da dívida, a ausência de informações acerca das medidas eventualmente adotadas com vistas à recuperação desses créditos, bem como das perspectivas de sucesso de tais medidas, constitui obstáculo ao imediato prosseguimento da TCE em face desses valores.

180. Além das considerações expostas pela Procuradora-Geral, avalio que há outras razões para não se imputar como débito os valores relativos às indenizações, mesmo as já concretizadas.

181. Isso porque o pagamento de tal montante é inerente à atividade de seguro. Afinal, o Seguro de Crédito à Exportação – SCE é contratado para garantir ao exportador uma indenização em caso de não pagamento do financiamento pelo importador. Conforme consta da página do BNDES: “Pela cobertura do SCE, será devido um prêmio de risco calculado em função do prazo da operação, da classificação de risco do devedor e dos mitigadores de risco (contragarantias)”.

182. Em condições regulares, portanto, efetuado o pagamento do prêmio pelo país importador, a indenização é devida, sem que caracterize, por si só, prejuízo ao Fundo de Garantia à Exportação (FGE), criado para dar cobertura às garantias prestadas pela União nas operações de SCE, a ser apurado por esta Corte.

183. Cabe ainda destacar que, de acordo com a Lei 11.281/2006, art. 2º, a União cobrará

judicial e extrajudicialmente os créditos decorrentes de indenizações pagas, no âmbito do SCE e do seguro de investimento no exterior, com recursos do FGE, bem como os créditos decorrentes de financiamentos não pagos contratados com recursos do Proex.

184. Trata-se de situação singular, cuja cobrança está a cargo de mandatário designado pelo Ministro de Estado da Fazenda, consoante inciso I do referido dispositivo legal, envolvendo negociação com governo estrangeiro, com trâmites próprios e distintos dos previstos para o andamento de uma tomada de contas especial processada no âmbito desta Corte de Contas.

185. De todo modo, nem o eventual saldo do FGE para arcar com as indenizações, nem a previsão legal da cobrança dos créditos são hábeis a elidir o entendimento de que as operações foram aprovadas com excepcionalidades e irregularidades.

186. É que, com a autorização do pagamento do seguro na modalidade *ongoing* e, portanto, de forma parcelada a cada repagamento, em momento posterior à concessão integral do empréstimo, para um país de elevadíssimo risco, acabou-se por permitir que Cuba não cumprisse sequer com o pagamento do prêmio.

187. De modo diferente, na modalidade *as drawn* (conforme os desembolsos), por exemplo, de acordo com a SecexFinanças “à medida que ocorre cada desembolso da operação, há desconto de parcela proporcional do prêmio. Assim, o tomador se compromete a pagar um valor de seguro, e a liberação de valores líquidos resulta menor do que o valor contratualmente pactuado”.

188. Os responsáveis argumentam, e os documentos demonstram, que o pagamento da indenização pelo FGE somente ocorre se houver o prévio pagamento do prêmio, o qual é de responsabilidade do BNDES, inexistindo risco de inadimplência do prêmio.

189. Nesse sentido, cito, a título exemplificativo:

Estudo ABGF, outubro 2018 (peça 72, p. 16)

“(…) as cláusulas de condicionalidade de pagamento do prêmio *ongoing* ao pagamento das indenizações garantem que não ocorra desequilíbrio financeiro devido à modalidade de pagamento do prêmio, já que **as indenizações só ocorrem após o pagamento do prêmio.**”

Certificado de Garantia de Crédito – condições gerais (peça 90)

“7.5. Em caso de ocorrência de SINISTRO, **a INDENIZAÇÃO somente poderá ser exigida após o pagamento proporcional do PREÇO DA COBERTURA.**”

Contrato BNDES x Cuba (peça 86, p. 14)

“15.2 – **O prêmio (preço de cobertura)** referente ao Seguro de Crédito à Exportação, definido pelo COFIG, **deverá ser pago pelo BNDES**, nos termos da Linha de Crédito aprovada pelo BNDES em favor da República de Cuba.”

190. Ocorre que, ainda que o procedimento adotado seja o BNDES, segurado, responsabilizar-se pelo pagamento do prêmio, tal custo é, por certo, repassado ao país, que deve ressarcir o banco.

191. A informação acerca do responsável pelo prêmio é também confirmada pela Agência BNDES de Notícias (<https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/fatoboato/Boato-O-dinheiro-usado-para-cobrir-calote-de-outros-paises-vem-dos-nossos-impostos/>, acesso em 26/4/2023), para justificar como boato a afirmação de que “o dinheiro usado para cobrir 'calote' de outros países vem dos nossos impostos”:

“Isso porque, como todo seguro, **o FGE cobra prêmios do responsável pelo pagamento do empréstimo**, proporcionais ao risco incorrido. Caso haja inadimplência, indeniza o financiador (o BNDES) e busca recuperar o valor em atraso.

As receitas do FGE — **esses prêmios pagos pelos próprios importadores** — são sempre transferidas para a conta única do Tesouro Nacional. Por isso, quando é necessário emitir alguma indenização por conta de um não pagamento ou atraso, os recursos saem do Tesouro e precisam vir do Orçamento Geral da União (OGU).

(…)

Portanto, ainda que os recursos para cobertura de dívidas precisem transitar pelo OGU,

eles são provenientes dos prêmios pagos pelos devedores do financiamento, como é a lógica de qualquer seguro.” (destaques inseridos)

192. Nota produzida no âmbito da STN, juntada ao processo original da auditoria (TC 032.888/2016-3, peça 271), explicita a forma de financiamento do prêmio de seguro:

“Quando o tomador do crédito não tem condições de pagamento do valor do prêmio de seguro do FGE à vista, como estabelecem as normas internacionais, há a possibilidade de financiamento desse valor pelo BNDES. Há 2 formas de financiamento: via aumento de principal e via aumento de taxa de juros.

O financiamento via aumento de principal é operacionalizando somando-se o valor do prêmio no valor do financiamento à exportação, sem alterar a taxa de juros do financiamento original. Por exemplo, um financiamento de 10 anos à uma exportação de USD 100 milhões a uma taxa de juros de Libor + 2% a.a. e uma taxa de prêmio de seguro de 10% flat, implicará um prêmio de USD 10 milhões e um financiamento final será do principal de USD 110 milhões (exportação + prêmio) à mesma taxa de Libor + 2% a.a. O valor do prêmio é desembolsado à vista pelo BNDES ao FGE e o Banco recebe os pagamentos junto com o financiamento à exportação. Nesse formato, o financiamento final (exportação + prêmio) tem um principal maior e a mesma taxa do financiamento à exportação, ou seja, há necessidade de aumento do principal (valor desembolsado) e não há necessidade de aumento de spread para financiar o prêmio.

O financiamento via aumento de taxa de juros é operacionalizando aumentando-se a taxa de juros do financiamento à exportação no valor equivalente ao prêmio de seguro anualizado, sem alterar o valor do principal do financiamento original. Por exemplo, o mesmo financiamento de 10 anos à uma exportação de USD 100 milhões a uma taxa de juros de Libor + 2% a.a. e uma taxa de prêmio de seguro de 10% flat, implicará um prêmio anualizado de aproximadamente 1,5% a.a. e o financiamento final será do mesmo principal de USD 100 milhões à taxa de Libor + 3,5% a.a. (taxa de juros e taxa de prêmio anualizado). O valor do prêmio também é desembolsado à vista pelo BNDES ao FGE e o Banco recebe os pagamentos junto com o financiamento à exportação. Nesse formato, o financiamento final (exportação + prêmio) tem o mesmo principal e uma taxa maior que a taxa do financiamento à exportação, ou seja, não há necessidade de aumento de principal (valor desembolsado), mas há necessidade de aumento de spread para financiar o prêmio.

Os financiamentos do prêmio de seguro a Angola são viabilizados via aumento de spread do financiamento. Consequentemente, ao spread do BNDES tem de ser somado o prêmio de seguro anualizado. Isso resultou uma taxa final de Libor + 4,15%, que teve de ser reduzida via equalização de taxa de juros. Uma forma de se eliminar o pagamento de equalização é alterar a forma de financiamento do prêmio.”

193. Diante disso, o pagamento do prêmio pelo BNDES ao FGE, **sem o ressarcimento pelo real devedor**, não afasta a conclusão pela ocorrência de dano ao fundo.

194. Poder-se-ia aventar que o BNDES arca com eventual prejuízo, caso o banco efetue o pagamento do prêmio ao FGE, para que possa receber a indenização, mas não seja ressarcido pela parcela relativa aos prêmios não pagos pelo país importador.

195. A probabilidade, porém, é de que o prejuízo recaia sobre o FGE, diante da inclusão, no valor da indenização, do montante relativo ao prêmio. Nessa situação, o banco paga o prêmio ao fundo, como previsto no contrato, mas depois recebe esse valor de volta. O BNDES, portanto, não tem qualquer prejuízo, eis que é ressarcido - pelo FGE, não pelo importador - do valor que desembolsou com o prêmio. Já o FGE recebe o valor do prêmio, mas devolve esse montante incluído na indenização. Na prática, portanto, é como se ocorresse a indenização sem o pagamento do prêmio, já que esse valor é recebido pelo FGE e, na sequência, restituído ao BNDES.

196. Essa dúvida surgiu durante a instrução dos autos e ficou registrada em e-mail no âmbito da ABGF, nos seguintes termos (peça 90, p. 2): “Os auditores indagaram se nesses casos de prêmio na modalidade "ongoing" o valor que o BNDES recebe do FGE ressarce o valor do prêmio ou apenas se

refere à parcela do financiamento (elas querem saber quem fica com esse prejuízo se é o BNDES ou a União)". Em resposta, há somente o relato de que "referente ao prêmio, estou procurando informações para poder colaborar". No entanto, a questão permaneceu sem resposta expressa.

197. Nada obstante a ausência de informação, a unidade técnica concluiu, a partir dos elementos constantes dos autos, no sentido de que:

“124. No caso de o tomador inadimplir, o BNDES inicialmente arcaria com a parcela do custo do prêmio que cobrava do tomador na forma de *spread* da operação, mas quando fosse indenizado pelo FGE, receberia daquele fundo de volta o valor dessa parcela adiantada. Ou seja, **em situações como essa, a indenização de cada parcela paga pelo FGE embute a parte do custo do prêmio que era cobrada do tomador**, sendo a outra parte desse custo paga com recursos do proex-equalização. Dessa forma, na essência, a partir do momento que o contrato entra em inadimplência, todo o pagamento de prêmio do seguro feito ao FGE, pagamento esse que está parcelado junto com o pagamento do próprio empréstimo, **passa a ser feito exclusivamente com recursos da própria União.**”

198. Tal entendimento decorre, ainda, da constatação de que parte do custo do prêmio do seguro já é coberto com recursos públicos federais:

“121. Além disso, verificou-se que na modalidade *ongoing* aprovada nesta operação boa parte desse elevado prêmio do seguro é coberto com recursos do Proex-Equalização, ou seja, com recursos públicos federais. Apenas uma parcela desse custo é efetivamente repassada ao tomador, na forma de *spread* sobre o valor do financiamento.

122. No caso da presente operação a taxa de juros incidente sobre o crédito concedido à “República de Cuba”, de acordo com o contrato, foi a taxa de juros para empréstimos ou financiamentos interbancários de Londres (*Libor*) para períodos de 60 meses, acrescida de 3,60% a.a. a título de *spread* (peça 86, p. 9). Só o custo do prêmio sob a forma de *spreads* anuais ficava em torno de 4,3 % a.a., sendo a taxa de juros da operação de *Libor* + 1% a.a. (peça 85, p. 1). Assim, fica evidenciado que **o *spread* cobrado de Cuba não é suficiente para cobrir o custo total do prêmio somado a taxa de juros da operação**. A equalização concedida na presente operação, paga pelo Tesouro Nacional com recursos do Proex-Equalização ao BNDES, foi a máxima possível, alcançando a taxa de 2,5% a.a (peça 81, p. 11).

123. Nessas condições, embora o BNDES se responsabilize pelo fluxo de pagamento do prêmio do seguro perante o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), conforme prevê o contrato de financiamento (peça 86, p. 14), **parte significativa desse custo é coberto com recursos públicos provenientes do proex-equalização.**”

199. Assim, destaco que o prêmio do SCE é incluído na taxa *all-in*, cobrada do importador no contrato de financiamento, bem como que há previsão contratual de que o pagamento do montante de principal e juros será garantido pelo seguro, conforme disposto na cláusula décima quinta de um dos ajustes celebrados entre o BNDES e Cuba (peça 86, p. 14).

200. Fato incontroverso é que, configurado o *default* de Cuba, **não houve sequer o pagamento integral do prêmio do seguro pelo país importador**, o que evidencia prejuízo ao FGE nas Operações Cofig 340, 495, 533, 637 e 688.

201. No entanto, considerando a previsão de processo específico de recuperação dos valores, bem como as razões expostas quanto à competência da União, por intermédio de mandatário designado pelo Ministro de Estado da Fazenda, para cobrar judicial e extrajudicialmente os créditos decorrentes de indenizações pagas no âmbito do SCE, pondero que não se revela apropriada a instauração de tomada de contas especial no presente caso concreto.

V.2 – Operação com Moçambique

202. Relativamente à Operação 691 – Barragem de Moamba Major, houve apenas um desembolso, de US\$ 64 milhões, os demais foram suspensos em 2015 devido ao envolvimento das

empreiteiras com corrupção e o saldo foi cancelado em maio de 2019. O registro é de que a operação se encontrava adimplente em 2/9/2019.

203. A unidade técnica entende que, em princípio, não há razoabilidade na concessão da modalidade *ongoing* de financiamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, tendo em vista que, além do alto risco da operação, considerando a classificação de risco de Moçambique na OCDE (6/7) e o prêmio do SCE precificado em 18,3% flat do valor financiado (frente à média que vai de 1,8 a 4% flat), as condições da operação passaram por sucessivas alterações em que as garantias, as quais inicialmente seriam um fator mitigador de parte desse risco, foram retiradas por completo.

204. Contudo, considera necessário, preliminarmente, realizar diligências com vista à obtenção de documentos para avaliação da razoabilidade da concessão do financiamento do prêmio do seguro *ongoing* para o Operação 691, eis que consta dos autos apenas extratos de atas das reuniões da Camex, sem assinatura.

205. Diante disso, a proposta é de constituição de processo apartado, de representação, com objetivo de diligenciar à Secretaria Executiva da Camex do Ministério da Economia, para apresentação das atas oficiais das reuniões que trataram da referida operação, da Nota Informativa nº 101 da Camex, de 2013 e do rol de responsáveis, com indicação do nome completo, CPF, cargo e período em que ocupou o cargo, de todos os gestores que assinaram os documentos solicitados nos itens anteriores; bem como diligenciar o BNDES com o intuito de obter informações atualizadas acerca da situação de adimplência da operação.

206. Apesar da ausência de dados atuais acerca da adimplência do financiamento, avalio escusado o prosseguimento da apuração no âmbito deste Tribunal, pelos fundamentos já mencionados quanto aos procedimentos próprios relativos a eventual cobrança de créditos de país estrangeiro.

VI – Considerações sobre Memorial

207. Registro que o Sr. Ivan João Guimarães Ramalho (Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Presidente do Cofig) apresentou ao meu Gabinete memorial, requerendo ao final o acolhimento integral das razões de justificativa.

208. Inicia alegando que a pretensão punitiva do Tribunal se encontra prescrita, tendo em vista que decorreram mais de cinco anos entre a data da ocorrência do fato (27/8/2008) e a do ato que ordenou a audiência (23/7/2018). Ainda que se considere a data do conhecimento do fato por esta Corte, argumenta que a prescrição seria evidente, pois a 49ª Reunião Ordinária do Cofig seria apurada pelo Tribunal desde, no mínimo, 2013, no âmbito dos TCs 007.481/2014-4, 034.365/2014-1, 018.337/2013-9, 007.527/2014-4, 020.395/2013-2, 005.213/2014-2, 017.751/2015-2 e 032.888/2016-3.

209. Conforme já exposto, a questão deve ser analisada à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento. Nesse sentido, não há que se cogitar considerar a data de ocorrência do fato, como intentado, uma vez que, de acordo com o referido normativo, a contagem do prazo prescricional se inicia da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal (art. 4º, inciso IV), como é o presente caso.

210. Também os mencionados processos não sustentam a pretensão de considerar que a reunião do Cofig, que aprovou a irregularidade ora em exame, seria apurada pelo Tribunal desde 2013. Tais feitos, em geral, trataram de operações e procedimentos realizados no âmbito do BNDES, sem qualquer relação com a atuação do Cofig, com exceção de dois.

211. Um é o TC 034.365/2014-1, no qual, embora cuidasse de auditoria de conformidade nas linhas de crédito de financiamento à exportação de serviços de engenharia e construção de infraestrutura a ente público estrangeiro operadas pelo BNDES, deliberou-se por determinar atuação de processo apartado para realização de auditoria nos procedimentos relacionados à concessão de financiamentos à exportação de serviços de engenharia que não sejam de competência do banco,

consoante Acórdão 1413/2016 – Plenário. Assim, até aquele momento, nada se tinha apurado em relação ao Comitê.

212. O outro, instaurado exatamente em atenção à citada deliberação, é o TC 032.888/2016-3, em que se analisou especificamente os procedimentos relacionados à Sain-MF, Camex, Cofig, ABGF, STN e Banco do Brasil. Foi o Relatório de Auditoria datado de 2/3/2018, constante daqueles autos (peça 333), que apontou uma série de irregularidades, entre as quais a relacionada à aprovação na 49ª reunião ordinária, realizada no dia 27/8/2008, da nova forma de pagamento do prêmio de seguro de crédito à exportação (modalidade *ongoing*), o que conduziu à expedição de determinação para atuação do presente processo apartado para aprofundamento do achado, mediante Acórdão 1031/2018 – Plenário.

213. É a data de 2/3/2018 que deve ser considerada como termo inicial para contagem do prazo prescricional, com amparo, além de no anteriormente referido Acórdão 2643/2022-Plenário, de minha relatoria, no enunciado de jurisprudência que acompanha o Acórdão 2936/2023-Primeira Câmara (Relator Ministro Jorge Oliveira): “Para fins de contagem do prazo prescricional, a data do conhecimento da irregularidade em fiscalizações (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022) corresponde àquela na qual há o registro formal dos achados de auditoria, ou seja, a data de assinatura do respectivo relatório de fiscalização”.

214. Levando-se em conta as causas interruptivas já relacionadas, reitera-se que a prescrição da pretensão punitiva não se consumou, nos termos da Resolução TCU 344/2022.

215. Os demais argumentos, a seguir sintetizados, tratam de justificativas já afastadas no decorrer do voto, mas que demandam, em reforço, considerações adicionais.

216. De acordo com o responsável, a decisão tomada na 49ª reunião foi motivada, inclusive quanto ao nível de risco da operação, a modalidade era prática utilizada pelos países membros da OCDE e o presidente da SBCE informou sobre o levantamento feito junto às Agências de Crédito à Exportação (ECAs) que permitem o pagamento *ongoing*.

217. Ocorre que a alegada motivação, além de não ter tratado dos impactos e pontos negativos descritos pela seguradora, sequer observou as considerações acerca do risco da operação e das condições adotadas por outros países, apresentadas tanto no parecer técnico, quanto verbalmente durante a reunião.

218. Para bem evidenciar as questões, opto por transcrever os trechos pertinentes.

219. Ao retratar a experiência de outras Agências de Crédito à Exportação (Export Credit Agencies - ECAs), a SBCE registrou (peça 3, p. 2):

“Pelos informações obtidas junto às demais agências de crédito à exportação, uma parte delas utiliza o expediente de cobrança de prêmios juntamente com o pagamento das parcelas do financiamento, após analisarem caso a caso as operações.

Outro ponto a ser levado em conta é que, na maioria dos casos, as agências que disponibilizam este tipo de modalidade o fazem via financiamento direto (*direct lending*), ou seja, elas financiam e tomam o risco da operação ao mesmo tempo, sem a utilização de garantia de um instrumento como o SCE.

De qualquer forma, pode-se dizer que uma das **maiores motivações para que uma agência governamental incorra no risco de uma transação com o prêmio financiado da maneira ora pleiteada é a qualidade de crédito do devedor**” (destaques inseridos).

220. Consulta realizada junto a ECAs (peça 3, p. 2) demonstrou que ONDD/Bélgica, Euler Hermes/Alemanha e Coface/França não permitem a possibilidade de cobrança do prêmio durante o período de repagamento. Há outras agências que admitem a modalidade, com as seguintes considerações: EDC/Canadá (caso a caso; não há informações sobre situações que permitem a cobrança do prêmio desta forma), EFIC/Austrália (usual; também é agente financiador; a maioria das ECAs que são somente seguradoras cobram prêmio *upfront*), FINNVERA/Finlândia (caso a caso; grandes transações ou transações onde o devedor é sólido e representa baixo risco de crédito; nas

situações em que é adotada 25% do prêmio é cobrado *upfront* e o restante durante o repagamento semestralmente), EKN/Suécia (usual; não há informações sobre situações que permitem a cobrança do prêmio desta forma; quando é adotada, há um pagamento de 15% à vista no momento da emissão da apólice), US Ex-Im/EUA (caso a caso; não há informações sobre situações que permitem a cobrança do prêmio desta forma; em casos específicos, é possível fazer o pagamento de parte do prêmio até a data de início do crédito).

221. Já na ata da 49ª Reunião Ordinária do Cofig (peça 4, p. 3) constou: “O representante da SBCE, Sr. Marcelo Pinheiro Franco, informou que a Seguradora realizou pesquisa junto a diversas agências de crédito à exportação (ECA) e constatou que **as agências que aceitam o pagamento do prêmio durante o período de financiamento levam em consideração o histórico de pagamento e o nível de risco do país.** (...) Assim, a Seguradora sugeriu que, no caso de aprovação da proposta pelo COFIG, tal forma de pagamento do prêmio deveria ser aplicada em casos específicos (caso a caso), **nos moldes operacionais de algumas agências internacionais.**” (destaques inseridos)

222. Ocorre que a decisão do Cofig não refletiu os devidos cuidados com a qualidade de crédito do devedor e com o nível de risco da operação, tampouco as práticas adotadas por outros países. Ao contrário, possibilitou a realização de operações com países de elevadíssimo risco ao estabelecer como condição prêmio *flat* superior a 15% do valor da operação, conforme exposto pela unidade técnica:

“112. Como referência, segundo o relatório de gestão do FGE relativo ao exercício de 2008 (peça 80, p. 15), a taxa média de prêmio *flat* do setor de aviação regional, por exemplo, foi de 4% e os demais setores de 1,8% *flat*. Até mesmo quando se considera as operações aprovadas para Cuba anteriores a esta, que foi a primeira tranche de um conjunto que alcançaria o valor total inicial de US\$ 310 milhões, as mesmas contaram com prazo de financiamento de até 6 (seis) anos, sendo que os prêmios de seguro variaram de 5,28% a 10,44% do valor da operação (peça 83).”

223. Agrava a forma como a aprovação da modalidade *ongoing* ocorreu, o fato de que o Cofig desprezou, sem qualquer justificativa, as considerações da SBCE sobre Cuba, que recebeu análise específica no parecer da seguradora, nos seguintes termos:

“5.1 – O CASO CUBA:

(...)

Tendo em vista a classificação de risco do país pela OCDE e o histórico recente de pagamento, os riscos associados às novas operações podem ser considerados relativamente elevados. Esta alta percepção de risco é refletida na taxa de prêmio cobrada pelo SCE. Portanto, em uma análise inicial, onde se conjugam: **i) a experiência de agências internacionais que possuem este mecanismo; ii) suas diretrizes de forma a aceitarem esta cobrança de prêmios; e iii) a qualidade de crédito do devedor; pode-se admitir que o mecanismo não seria aplicável ao caso cubano, em particular.**” (destaques inseridos)

224. Em sua conclusão (peça 3, p. 5), a SBCE reafirmou:

“Assim, no caso de Cuba, diante da intempestividade, seria prematuro julgar a conveniência de inaugurar, de imediato, a nova forma de pagamento do prêmio, uma vez que **deveria ser examinado o histórico de pagamento do País e o nível de risco da operação, caso venham a ser seguidos os procedimentos das agências que praticam esse sistema de cobrança do prêmio.**” (destaques inseridos)

225. Cabe lembrar que auditoria do Tribunal identificou a aprovação de seis operações exatamente com Cuba (340, 495, 533, 637, 688, 708) e uma com Moçambique (691), o que foi viabilizado a partir da aprovação da modalidade pelo Cofig. Com exceção da relativa ao aeroporto de Havana (708), cancelada sem desembolso, infere-se a inadimplência nas demais, pois, segundo o BNDES (<https://aberto.bndes.gov.br/aberto/caso/exportacao/>, acesso em 28/9/2023):

“Surgiram inadimplementos nos pagamentos de Venezuela (US\$ 740 milhões),

Moçambique (US\$ 122 milhões) e Cuba (US\$ 261 milhões), em um valor total de US\$ 1,1 bilhão acumulado até junho de 2023. Outros US\$ 497 milhões estão por vencer desses países”.

226. Essas considerações afastam a justificativa de que a decisão foi motivada, inclusive quanto ao nível de risco da operação, bem como de que a adoção da modalidade por outros países sustentaria a utilização pelo Brasil da forma como aprovada.

227. Não favorece também o responsável a alegação de que o cálculo do prêmio considerou o risco dos países devedores, chegando a 47% do valor coberto. Ora, de nada adianta, para o FGE, que os prêmios tenham sido calculados com base em critérios atuariais de forma a cobrir o risco de inadimplência, se não foram pagos pelos importadores. Apropriado ressaltar novamente que, embora o procedimento adotado seja o BNDES se responsabilizar pelo pagamento do prêmio junto ao fundo, esse custo deve ser arcado pelo país.

228. O argumento de que o tema já havia sido objeto de análise pelo Grupo de Assessoramento Técnico (GAT) não restou demonstrado. Ainda que possa admitir a ocorrência, a ausência de comprovação de que as alegadas discussões trataram dos fatos e dos fundamentos jurídicos para que fosse desconsiderado o parecer técnico da SBCE não permite acolhê-lo.

229. Também afastada a alegação de que a ABGF apontou para ausência de risco e prejuízo ao FGE e ausência de desequilíbrio atuarial/financeiro, uma vez que o estudo se restringiu a mencionar a existência de cláusulas sobre a condicionalidade de pagamento da indenização, que ocorre somente após o pagamento do prêmio; bem como que o Relatório de Gestão do FGE, referente ao exercício de 2021, registrou que desde 2018 o FGE passou a enfrentar restrição orçamentária, quando o volume de sinistros nas operações cobertas pelo SCE aumentou devido aos defaults soberanos de Moçambique, Venezuela e Cuba, e que o crescimento expressivo no número de operações sinistradas levantou um alerta quanto à sustentabilidade do FGE.

230. Possui razão o responsável apenas quando afirma que o Cofig aprovou a modalidade mediante análise caso a caso, mas a decisão quanto ao caso concreto foi submetida à Camex (operação 340), o que em nada altera a responsabilidade dos integrantes do Comitê, responsáveis por possibilitar a adoção da nova forma de pagamento de prêmio do seguro de crédito à exportação, sem a devida fundamentação.

231. Com amparo nessas considerações, avalio que o memorial apresentado não é hábil a alterar as conclusões e propostas ora apresentadas.

VII – Conclusão

232. Nesse sentido, confirmada em parte a irregularidade que originou os presentes autos, cabe considerar a representação parcialmente procedente, conforme proposto pela SecexFinanças.

233. Quanto às audiências realizadas, como exposto, considerando que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não foram suficientes para elidir a irregularidade, acompanho a proposta da Procuradora-Geral de aplicar a multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992 aos integrantes do Cofig (Srs. Ruy Nunes Pinto Nogueira, Sheila Ribeiro Ferreira, Ivan João Guimarães Ramalho, Marcus Pereira Aucélio, Alexandre Meira Rosa e Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva) que aprovaram, na 49ª Reunião Ordinária do Cofig, realizada em 27/8/2008, a nova forma de pagamento de prêmio do seguro de crédito à exportação, modalidade *ongoing*, sem a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos para que fosse desconsiderado o parecer técnico da SBCE, em ofensa ao art. 50 da Lei 9.784/1999, expondo o patrimônio do FGE a possíveis e previsíveis impactos negativos.

234. No que se refere aos possíveis prejuízos, por todos os elementos retro descritos e analisados, divirjo da proposta oferecida pela unidade técnica de autuar processo de tomada de contas especial para quantificação do montante do débito, nas Operações Cofig 340, 495, 533, 637 e 688, celebradas com Cuba.

235. De igual modo, concernente à Operação 691, com Moçambique, revela-se dispensável a constituição de processo apartado de representação, para aprofundamento da análise e verificação de eventual ocorrência de prejuízo aos cofres federais.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado:

“9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação instaurada em cumprimento ao item 9.3 do Acórdão 1.031/2018-Plenário, no intuito de aprofundar o exame de possíveis irregularidades ocorridas na Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex), no Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), entre outros órgãos e agentes envolvidos, relacionadas à aprovação da nova forma de pagamento do prêmio de seguro de crédito à exportação (modalidade ongoing);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, incisos I e II; e 47 da Lei 8.443/92, em:

9.1. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Alexandre Meira da Rosa, Ivan João Guimarães Ramalho, Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva, Marcus Pereira Aucélio, Ruy Nunes Pinto Nogueira e Sheila Ribeiro Ferreira;

9.2. aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 50.000,00, aos Srs. Alexandre Meira da Rosa, Ivan João Guimarães Ramalho, Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva, Marcus Pereira Aucélio, Ruy Nunes Pinto Nogueira e Sheila Ribeiro Ferreira, fixando prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

9.4. encaminhar cópia da presente deliberação:

9.4.1. ao Ministério Público Federal, para adoção das medidas que julgar oportunas e convenientes em relação às condutas apuradas no presente processo, nos termos do art. 71, XI da Constituição da República, do art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1993 e do art. 1º, inciso XVI, do RITCU, ressaltando o caráter sigiloso desse processo;

9.4.2. aos responsáveis, à Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex), ao Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações (Cofig), à Secretaria de Assuntos Internacionais (Sain) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN);

9.5. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.”

TCU, Sala das Sessões, em 4 de outubro de 2023.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

VOTO REVISOR

Trata-se de representação constituída por força do subitem 9.3 do Acórdão 1.031/2018-Plenário para avaliar as responsabilidades de membros do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) em face da aprovação da modalidade **ongoing** como forma de pagamento do prêmio de seguro de crédito à exportação.

2. Foram ouvidos em audiência os seguintes responsáveis, todos votantes na 49ª Reunião Ordinária do Cofig:

- a) Sr. Alexandre Meira da Rosa, representante titular do Ministério do Planejamento e Gestão (MPOG);
- b) Sr. Alexandre João Guimarães Ramalho – então Secretário-Executivo do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Presidente do Cofig;
- c) Sr. Luiz Edurdo Melin de Carvalho e Silva, representante titular do Ministério da Fazenda e Secretário-Executivo do Cofig; e
- d) Sr. Marcus Pereira Aucélio, representante titular da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

3. Em resumo, os membros do colegiado foram chamados a apresentar as suas razões de justificativa por aprovar, nessa 49ª Reunião Ordinária, no dia 27/8/2008, a nova forma de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação, na modalidade **ongoing**, sem a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos para que fosse desconsiderado o parecer técnico da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), em ofensa ao art. 50 da Lei 9.784/1999, expondo o patrimônio do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) a possíveis e previsíveis impactos negativos, e, ainda, sem amparo em dispositivos legais vigentes.

4. Em breve nota contextual acerca das modalidades de pagamento do prêmio de seguro, como explicitado na proposta de deliberação do relator, o preço de uma apólice é caracterizado pela taxa de prêmio, um percentual que é aplicado sobre o valor das exportações seguradas e realizadas. O prêmio do seguro pode ser pago de três diferentes formas: à vista (**up front**), ou seja, antes do desembolso do financiamento pelo banco; de forma parcelada (**as drawn**), a cada desembolso por parte do banco; e de forma parcelada a cada repagamento (**ongoing**), em momento posterior à concessão integral do empréstimo.

5. Em síntese fundamental para a formação de minha convicção, no **up front** e no **as drawn**, praticamente não há risco de concessão do financiamento sem o pagamento do prêmio do seguro. No primeiro, se não há pagamento, não há desembolso. No segundo, as parcelas do financiamento já descontam o prêmio. Parece lógico que no **ongoing**, haja vista que o pagamento é feito pelo importador somente durante os repagamentos – e levando em conta que o principal da dívida, em razão disso, é aumentado, na exata medida do valor do seguro –, o fundo é exposto a riscos em valores maiores que nas modalidades tradicionais. Pode ser, afinal, que o país importador, além de não pagar o valor financiado, esteja inadimplente inclusive com o próprio valor do prêmio.

6. Tal ponto é de suma importância. Um dos principais argumentos dos responsáveis, percuientemente destrinchado no voto do relator, é que, tendo em vista que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é quem pagará o seguro ao FGE – havendo inadimplência ou não do país pagador –, o fundo não se exporia ao não pagamento do prêmio. Com base fundamentalmente nesse aspecto, argumenta-se que não existe impacto atuarial. O BNDES, contudo, no **default**, recebe o valor total do inadimplemento, somado ao seguro não pago, que, no caso de Cuba, tal qual consta dos autos, pode chegar a 47% do total financiado.

7. Nessa linha, considero coerente e direta a argumentação acusatória sobre a exposição do FGE a maiores riscos, mormente em tomadores de histórico duvidoso. O complicador para os responsáveis, neste caso, é que havia uma nota técnica da SBCE alertando para a necessidade de maiores estudos para se adotar a modalidade **ongoing**. Tal parecer estava disponível aos membros do colegiado, sendo o principal documento técnico disponível para respaldar a decisão por parte dos responsáveis. Ignorá-lo, com parca motivação, de fato, expõe o fundo a riscos não dimensionados, em imprudência/negligência que se enquadra, no meu entender, como erro grosseiro, à luz do que prescreve o art. 28 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB).

8. Essa é a principal diferença, aliás, entre este processo e o TC 015.842/2018-5, também submetido ao crivo deste Plenário nessa sessão extraordinária. Naqueles autos – em que se discutem condutas associadas a aprovação de descontos sobre a nota de risco da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), para fins de limites de exposição do FGE –, a SBCE claramente e objetivamente sugeriu e aprovou determinada linha decisória, seguida pelo colegiado. Por esse motivo, aliás, votei pela exclusão de responsabilidade de alguns conselheiros. Neste caso, a mesma empresa limpidamente sugeriu a continuidade dos estudos e que o assunto merecia, ainda, a devida cautela. Quer dizer que, no caso concreto, estando o parecer com ressalva disponível, elaborado pelo braço técnico do Cofig, entendo ser exigível conduta diversa dos responsáveis.

9. Sobre o parecer técnico da SBCE, consta comentário acerca de dois possíveis impactos sobre o patrimônio do FGE (peça 3, p.3):

“Quando avaliamos o FGE como um todo, nota-se que os impactos da nova metodologia, se comparados com os resultados atuais, ocorre no loss ratio sob o conceito de caixa que apresenta maior deterioração. Por outro lado, o loss ratio sob o regime de competência – que considera apenas os prêmios já ganhos durante a vida útil da transação – permanece inalterado.

O mesmo pode ser dito quando é feito um levantamento apenas das transações que levam em conta o prêmio financiado, os quais representam aproximadamente 45% do FGE. Entretanto, neste caso, o impacto sobre o loss ratio (regime de caixa) sofre uma deterioração maior, observada na forma de recebimento do prêmio ora proposta. As tabelas ilustrativas destes resultados encontram-se anexas.

Outro ponto desta nova metodologia que merece destaque refere-se a PPNGC (Provisão para Prêmios Não Ganhos em Operações Concretizadas), devido ao seu potencial impacto sobre a estrutura de capital do fundo. Isso se deve ao fato de que, quando o prêmio é recebido no início da transação, esta mesma provisão – que apenas considera o prêmio como ganho no curso da operação – é realizada sobre o montante já recebido. Porém, em uma estrutura de recebimento onde o prêmio é financiado e recebido de acordo com o cronograma de pagamento das parcelas, a mesma provisão teria seu impacto contábil sobre o patrimônio do fundo, reduzindo-o no mesmo montante do prêmio, por receber parcelas vincendas, de forma a manter a solvência do fundo inalterada.” (destaques inseridos pelo relator).

10. Ainda sobre a nota técnica da SBCE, destacou-se, como pontos negativos: que a adoção da medida sem estudos poderia comprometer o fluxo de recursos para o fundo; que o histórico de pagamentos de cada país a ser beneficiado pela nova forma de pagamento deveria ser analisado individualmente, caso a caso, não sendo recomendável adotar a nova sistemática de forma ampla; que a sugestão final foi de constituição de um grupo de trabalho para exame de mais detalhes dos impactos mencionados do uso da modalidade **ongoing**.

11. Especificamente com relação a Cuba, ainda, o alerta da SBCE se deu por meio de salvaguarda sobre ser prematuro inaugurar a nova forma de pagamento do prêmio de seguro.

Conforme constou expressamente do parecer (peça 3, p. 4), o mecanismo não seria aplicado ao caso cubano, tendo em vista a estrutura de garantias oferecida, com qualidade inferior, quando comparada a outros financiamentos. O histórico de pagamentos com o país também apresentaria frequente atraso de liquidação de parcelas, bem como classificação de risco muito alta.

12. Os responsáveis arguem que a nota técnica da SBCE é apócrifa, sem assinatura, e não poderia respaldar juridicamente a opinião dos membros do colegiado. Com as devidas vênias, a peça possui, em todas as páginas, o rodapé com a identificação da empresa SBCE, estando disponível a todos os conselheiros, que poderiam/deveriam questionar a dita ausência de identificação de autoria à época do seu voto. São sete páginas, apenas, de parecer, perfeitamente legíveis e disponíveis para que qualquer um membros do colegiado. A conclusão (de apenas uma lauda) contém as ditas ressalvas à adoção da modalidade **ongoing**. Esse era – ou deveria ser – o principal elemento de informação técnica disponível aos votantes.

13. Os responsáveis também sustentam que, oralmente, no dia da votação, tanto o representante da Secretara de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (Sain/MF) quanto da própria SBCE recomendaram a aprovação. Tais considerações, contudo, não estão representadas em ata, não se firmando uma musculatura processual probatória para amparar qualquer atenuante.

14. Também se defende que a aprovação do uso da modalidade **ongoing** feita no Cofig ressalvou que o respectivo uso deveria ser ajuizado caso a caso. Não haveria, desse modo, uma aprovação generalizada. A unidade técnica, corretamente, citou que, nos países em que o **ongoing** é utilizado, existe a ressalva de que tal modalidade deve ser utilizada quando existe um baixo histórico de inadimplência, e menor nível de classificação de risco. Sobre o assunto, consta da ata de votação do Cofig, que aprovou a utilização da modalidade **ongoing** (peça 4):

“Proposta do BNDES de alteração da forma de pagamento do prêmio do SCE. O representante do BNDES, Sr. Luiz Antonio Araújo Dantas, apresentou proposta de pagamento semestral do prêmio do Seguro de Crédito à Exportação - SCE, ao longo do fluxo de pagamento do financiamento, em duas situações: i) financiamentos concessionais, entendidos como aqueles em que o custo final para o tomador é inferior às taxas de financiamento comerciais (CIRR); e ii) nos casos em que o prêmio flat correspondente seja superior a 15% do valor da operação. Esclareceu que o pleito do BNDES acerca do pagamento do prêmio do SCE juntamente com o fluxo de pagamento do financiamento da operação, notadamente quando a taxa do prêmio é muita elevada, tem o objetivo de harmonizar tal pagamento com o prazo do recebimento da equalização de taxas de juros, que também ocorre ao longo do financiamento. O representante da SBCE, Sr. Marcelo Pinheiro Franco, informou que a Seguradora realizou pesquisa junto a diversas agências de crédito à exportação (ECA) e constatou que as agências que aceitam o pagamento do prêmio durante o período do financiamento levam em consideração o histórico de pagamento e o nível de risco do país. Esclareceu que, conforme Nota Técnica produzida pela SBCE sobre a proposta de financiamento do prêmio pelo FGE, com a adoção da nova metodologia, sob o enfoque do regime de competência, e considerando a qualidade do responsável pelo pagamento do prêmio, no caso o BNDES, não se vislumbra qualquer impacto atuarial no "loss ratio" do Fundo, uma vez que não haveria risco de o banco deixar de efetuar o pagamento do prêmio durante o período de reembolso do crédito. Informou, ainda, que a Nota Atuarial vigente, submetida à aprovação da CAMEX, que estabelece a metodologia de cálculo do preço de cobertura para operações do SCE ao amparo do FGE, não determina a forma de pagamento do prêmio. Assim, a Seguradora sugeriu que, no caso de aprovação da proposta pelo COFIG, tal forma de pagamento do prêmio

deveria ser aplicada em casos específicos (caso a caso), nos moldes operacionais de algumas agências internacionais. A representante suplente da Casa Civil da Presidência da República indagou se a aprovação da nova forma de pagamento do prêmio estaria na esfera de competência do COFIG ou se seria necessário levar à deliberação do Conselho de Ministros da CAMEX. O representante suplente do Ministério da Fazenda e representante da Secretaria-Executiva do COAG, registrou que, considerando as informações prestadas pela SBCE e, também, por se tratar de matéria operacional, no entendimento daquela Secretaria-Executiva não seria necessário submeter o assunto à CAMEX. Informou, ainda, que, com base no art. 4º, inciso V, do Decreto 4.993/2004, o tema estaria na esfera de competência do COFIG. Os membros do Comitê concordaram, então, com as ponderações apresentadas pela Secretaria-Executiva. Por sua vez, o representante titular da Secretaria do Tesouro Nacional, Sr. Marcus Pereira Aucélio, informou que a STN não vê óbice à aprovação da operação de Cuba (COFIG 340 - Autopista), item 06 da pauta desta reunião, cujo prêmio ultrapassa os 15%, desde que o prêmio seja financiado nas mesmas condições em que seria financiado pelo BNDES. Decisão do COFIG: Aprovou a possibilidade de pagamento (semestral) do prêmio do SCE, ao amparo do FGE, ao longo do período de amortização do financiamento da operação, mediante análise caso a caso e observadas as seguintes condições: i) nos casos de financiamentos/concessionais, entendidos como aqueles em que o custo final para o tomador é inferior às taxas de financiamento comerciais (CIRR); e/ou ii) nos casos em que o prêmio flat for superior a 15% do valor da operação. Em ambas as situações, o prêmio deverá ser financiado pelo FGE nas mesmas condições em que seria financiado pelo BNDES.” (grifou-se).

15. Pelo excerto acima, embora os responsáveis argumentem que aprovaram a operação caso a caso (o que deveria ser posteriormente avaliado pela Camex), as condicionantes para tal apreciação não mencionam o nível de risco do país ou o histórico de pagamento, mas tão somente o custo final para o financiador se inferior às taxas comerciais (muito comum no Proex), e prêmio flat superior a 15%. Ou seja, prêmios de seguro maiores que 15% do valor total emprestado, justamente os casos de maior risco, poderiam ser financiados mediante a modalidade de pagamento de prêmio **ongoing**, o que soa contraditório. Inexiste qualquer ressalva quanto a realizar o pagamento **a posteriori** para países com histórico ruim de pagamento. Nessa mesma sessão, aliás, aprovou-se a aprovação da operação nessa modalidade com Cuba (COFIG 340 – Autopista).

16. Também se menciona na ata do colegiado o fato de não haver impacto atuarial porque o BNDES cobriria, em qualquer caso, o valor do prêmio (sob pena de não receber o seguro). Como já dissertei – bem como competentemente refutado no voto do relator – o BNDES paga o prêmio de seguro, mas recebe de volta. No **ongoing**, o fundo é exposto ao inteiro valor do prêmio, o que não acontece no **up front** ou no **as drawn**. A declaração, no meu entender, carece de razoabilidade, sendo demonstrável que pagar depois é mais arriscado. Ainda mais no tamanho do prêmio para países de alto risco que, no caso de Cuba, como já dito, poderia chegar a 47%.

17. Finalmente, no que se refere ao eventual débito advindo dessas e outras irregularidades na concessão de créditos à exportação, levando em conta que o assunto está sendo discutido em outro processo, concordo com o relator sobre a falta de oportunidade de determinar a abertura de tomada de contas especial nestes autos.

18. Diante dessas considerações, anuo às conclusões do Min. Sherman e voto por rejeitar as razões de justificativa apresentadas e a conseqüente aplicação de multa aos responsáveis.

Ante o exposto, VOTO por acompanhar o relator na proposta de acórdão que submeteu a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de março de 2024.

BENJAMIN ZYMLER
Revisor

VOTO REVISOR

Cuidam os autos de representação sobre possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações da Camex (Cofig), relacionadas à autorização para o pagamento do prêmio do Seguro de Crédito à Exportação (SCE) durante o período de reembolso do crédito (*ongoing*), sem prévia e adequada avaliação dos riscos, em desacordo com a orientação técnica da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE).

2. A autuação do presente processo foi determinada por meio do subitem 9.3 do Acórdão 1.031/2018-TCU-Plenário (TC 032.888/2016-3, peça 1), que tratou de auditoria sobre os procedimentos para a concessão de financiamento à exportação de serviços de engenharia que não fossem de competência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

3. A nova modalidade de pagamento do prêmio do SCE (*ongoing*) foi aprovada pelo Cofig durante sua 49ª Reunião Ordinária, realizada em 27/8/2008 (peça 4).

4. Segundo análise preliminar da unidade técnica (então SecexFazenda, peça 6), a aprovação dessa nova modalidade constituiria irregularidade uma vez que teria desconsiderado pronunciamento técnico da SBCE (peça 3), sem que fossem apontados os fatos e os fundamentos jurídicos para tanto, em ofensa ao art. 50 da Lei 9.784/1999. Ademais, a modalidade *ongoing* careceria de amparo na legislação então vigente, além de, potencialmente, expor o patrimônio do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) a possíveis e previsíveis impactos negativos.

5. Julgando satisfeitos os requisitos de admissibilidade e aderindo à proposta da unidade técnica, o eminente relator conheceu da representação e determinou a audiência dos responsáveis para que apresentassem razões de justificativa pela aprovação, durante a 49ª Reunião Ordinária do Cofig, de nova forma de pagamento de prêmio do seguro de crédito à exportação, ou seja, na modalidade *ongoing* (peça 8).

6. Realizada a audiência dos responsáveis, a unidade técnica (então SecexFinanças), em esmerada análise, propõe considerar a representação parcialmente procedente, acatar as razões de justificativa apresentadas e converter os autos em tomada de contas especial (peça 125). Complementarmente, opina pela constituição de autos apartados, com natureza de representação, para promover as diligências necessárias à análise da operação Cofig 691 (Barragem Moamba Major, Moçambique), entre outras providências.

7. Segundo as conclusões da SecexFinanças (peça 125, item 60), a inexistência de previsão legal para a adoção da modalidade *ongoing* não constituiria irregularidade uma vez que outras modalidades de pagamento do prêmio do SCE já amplamente utilizadas à época, como a *up front* (à vista) e a *as drawn* (conforme os desembolsos), também não possuíam assento legal.

8. Do mesmo modo, conforme apontado pela referida unidade (peça 125, itens 61 e 62), o pronunciamento da SBCE intitulado “Comentários sobre uma nova metodologia para a cobrança de prêmios em transações utilizando o seguro de crédito à exportação (SCE)”, ante a ausência de indicação de data, assinatura ou mesmo de autoria, não poderia ser considerado “parecer ou laudo oficial” para fins de incidência do art. 50, inciso VII, da Lei 9.784/1999. E, ainda que tal documento pudesse sê-lo, a deliberação do Cofig não teria carecido de motivação porquanto, a partir da leitura da ata da 49ª Reunião Ordinária (peça 4), é possível identificar manifestações verbais de representantes do BNDES e da SBCE, bem como de integrantes daquele conselho, que indicam fundamentação para a decisão tomada.

9. No que tange à proposta de conversão dos autos em tomada de contas especial, entende a SecexFinanças que os membros do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (Camex),

ao deliberarem sobre as operações Cofig 340, 495, 533, 637, 688, relativas às Tanches 2 a 5 do Porto de Mariel, em Cuba, possibilitaram o enquadramento da modalidade *ongoing* em operações envolvendo elevado nível de risco. Assim, no âmbito dessas operações, a conduta dos membros da Camex teria gerado dano ao erário em montante equivalente aos subsídios concedidos por meio do Proex, às indenizações pagas pelo FGE e ao saldo devedor das operações em *default*.

10. A representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), por sua vez, diverge do posicionamento da unidade técnica quanto à regularidade da deliberação dos membros do Cofig durante a 49ª Reunião Ordinária, quando foi aprovada a modalidade *ongoing* (peça 157). Na visão do *parquet* especializado, era exigível conduta diversa dos membros do comitê, que deveriam, ou rejeitar expressamente a modalidade *ongoing* para operações de elevado risco, ou estipular condições objetivas para sua adoção. Por isso, opina pela rejeição parcial das razões de justificativa ofertadas por esses responsáveis, enquadrando a conduta de todos eles no conceito de erro grosseiro previsto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

11. Ainda, o MPTCU endossa a opinião da SecexFinanças de que os membros da Camex não adotaram as cautelas mínimas exigíveis ao aprovarem a concessão de garantia às operações Cofig 340, 495, 533, 637 e 688. Por isso, anui à conversão dos autos em tomada de contas especial, ressalvando, contudo, a necessidade de melhor caracterizar a certeza e o montante das parcelas do dano apurado.

12. O eminente relator, em síntese, divergindo da unidade técnica, rejeita as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis relativamente aos atos praticados durante a 49ª Reunião Ordinária do Cofig, aplicando-lhes, pois, a multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992. Complementarmente, entende incabível a conversão dos autos em TCE, sob a ponderação de que as indenizações pagas pelo FGE não podem ser consideradas, por si sós, dano ao erário; ademais, a recuperação das indenizações pagas no âmbito do SCE deve observar procedimento próprio, previsto na Lei 11.281/2006.

13. O Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, relator do presente feito, examinou o caso com a percuciência e detalhismo que lhes são característicos, motivo pelo qual consigno meus elogios a Sua Exa. Rendo meus elogios, também, aos servidores integrantes das extintas SecexFazenda e SecexFinanças, pelo esmerado trabalho desenvolvido no âmbito deste complexo processo.

14. Preliminarmente, manifesto minha concordância com a proposta do relator, incorporando suas considerações às minhas razões de decidir quanto à inadequação da conversão dos autos em tomada de contas especial para apurar eventuais prejuízos decorrentes das operações Cofig 340, 495, 533, 637 e 688 em Cuba. Adiro, também, à manifestação da representante do *parquet* especializado no que estiver coerente com tal conclusão.

15. Tanto o FGE quanto o Proex-equalização constituem relevantes e estratégicos mecanismos de promoção às exportações brasileiras. Mais do que isso, são instrumentos de política econômica que contribuem para o fortalecimento da indústria e diversificação da oferta no exterior de bens e serviços nacionais.

16. Dada a relevância que o financiamento a exportações representa para a política industrial pátria, e considerando as nuances diplomáticas envolvidas nessas transações, decidiu o legislador que a recuperação de créditos decorrentes dessas operações deveria seguir rito próprio, seja mediante remissão parcial ou outros instrumentos definidos na Lei 9.665/1998, seja mediante a cobrança judicial ou extrajudicial disciplinada pela Lei 11.281/2006. Mesmo tratativas bilaterais ou multilaterais deflagradas pelo governo brasileiro – como bem salientado pela eminente Procuradora-Geral – são providências hábeis à recuperação de créditos de países estrangeiros; parece-me impertinente, portanto, o manejo de tomada de contas especial para tal fim.

17. Por idênticas razões, e em linha com o relator, reputo incabível a autuação de processo apartado para avaliar a adimplência da operação Cofig 691, relativa à Barragem de Moamba Major, em Moçambique.
18. Dissinto do nobre relator, contudo, no que tange à aplicação de multa aos responsáveis pela aprovação da modalidade *ongoing* durante a 49ª Reunião Ordinária do Cofig. Nesse ponto, adiro integralmente às conclusões já tecidas pela unidade técnica, com algumas observações complementares.
19. A ausência de disciplina legal, à época, para a modalidade *ongoing* não constitui óbice à sua adoção uma vez que as modalidades até então comumente utilizadas – *up front* e *as drawn* – também careciam de previsão em lei. Ademais, o Cofig era, de fato, o colegiado competente para deliberar sobre o pagamento do prêmio do SCE durante o período de reembolso do crédito, conforme o inciso V do art. 4º do Decreto 4.993/2004, de modo que sua atuação não transbordou as prescrições normativas aplicáveis.
20. Quanto ao documento intitulado “Comentários sobre uma nova metodologia para a cobrança de prêmios em transações utilizando o seguro de crédito à exportação (SCE)”, identificado pelo signo da SBCE, **destaco tratar-se de documento desprovido de indicação de autoria, data ou assinatura, faltando-lhe, portanto, elementos mínimos capazes de caracterizá-lo como “parecer”, “laudo”, “proposta” ou “relatório oficial” para fins de aplicação do inciso VII do art. 50 da Lei 9.784/1999.**
21. Entender de modo diverso ensejaria subsumir um sem-número de documentos apócrifos, desprovidos de formalidades, às categorias elencadas no precitado dispositivo legal, resultando na fragilização de incontáveis decisões e atos administrativos que porventura não tenham, de forma fundamentada e motivada, observado tais documentos. Mais do que isso, abrir-se-ia a temerária possibilidade de condenação de responsáveis pela não observância de documentação carente de um mínimo de formalidade.
22. O processo administrativo, genericamente considerado, é regulado pela Lei 9.784/1999 e pode ser compreendido como um conjunto de atos coordenados visando a uma tomada de decisão ou à solução de alguma controvérsia no âmbito da Administração. Nesse sentido, poderão compor atos jurídicos diversos, produzidos tanto pelo poder público quanto por particulares.
23. Ademais, é cediço na doutrina administrativa que a obediência à forma (no sentido estrito) e ao procedimento constitui garantia jurídica para o administrado e para a própria Administração; assim, somente poderá ser considerado válido o ato que atender às prescrições legais para sua edição.
24. Para fins de se resguardar a segurança das decisões tomadas no âmbito dos processos administrativos, a própria Lei 9.784/1999 estabelece requisitos de forma para atos que os compõem. Assim, nos termos do § 1º do art. 22 da citada lei, **“os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável”** (grifei).
25. Embora o documento “Comentários sobre uma nova metodologia para a cobrança de prêmios em transações utilizando o seguro de crédito à exportação (SCE)” não possa ser classificado como ato administrativo em sentido estrito, é indiscutível tratar-se genericamente de ato encartado no processo administrativo de formação de decisão do Cofig.
26. Por isso, entendo que qualquer pretensão de responsabilizar os membros do comitê por não observarem o referido documento com fundamento no inciso VII do art. 50 da Lei do Processo Administrativo, esbarra na própria falta de adesão do dito documento ao § 1º do art. 22 da mesma lei.
27. E ainda que, de alguma forma, fosse possível considerar o documento da SBCE “parecer” ou “relatório oficial” para fins de aplicação do art. 50 da Lei 9.784/1994, a motivação para a decisão

foi devidamente caracterizada e pode ser extraída da ata da 49ª Reunião Ordinária, no excerto em que o representante do BNDES afirma haver a *“necessidade de o BNDES harmonizar o pagamento do prêmio com o prazo do recebimento da equalização das taxas de juros, que também ocorre ao longo do financiamento”*; trata-se, portanto, de estratégia que confere maior flexibilidade em financiamentos cujo prêmio seja elevado.

28. Assim, não se pode afirmar que o Cofig, ao deliberar sobre a modalidade de pagamento *ongoing* durante sua 49ª Reunião Ordinária, tenha, de qualquer forma, ignorado as considerações da SBCE. Pela leitura da ata correspondente, depreendo que as considerações da seguradora, ao contrário, subsidiaram a deliberação. Exemplo disso é a afirmação de seu próprio representante presente à reunião de que *“não se vislumbra qualquer impacto atuarial no ‘loss ratio’ do Fundo”*, porquanto o responsável pelo pagamento do prêmio é o BNDES. O mesmo representante ponderou que *“no caso de aprovação da proposta pelo COFIG, tal forma de pagamento do prêmio deveria ser aplicada em casos específicos (caso a caso)”*.

29. Portanto, em momento algum a SBCE, por meio de seu representante presente à reunião do Cofig, manifestou oposição à proposta feita pelo representante do BNDES com vistas à adoção da modalidade *ongoing* para financiamentos concessionais e para os casos em que o prêmio *flat* correspondente fosse superior a 15% do valor da operação. Da ata colhe-se apenas sua observação de que a modalidade, se aprovada, deveria ser adotada caso a caso, ou seja, segundo análise de cada situação.

30. E essa observação do representante da SBCE foi acatada pelo Cofig em sua deliberação final, que transcrevo, nos exatos termos constantes da ata da 49ª Reunião Ordinária:

“Decisão do COFIG: Aprovou a possibilidade de pagamento (semestral) do prêmio do SCE, ao amparo do FGE, ao longo do período de amortização do financiamento da operação, mediante análise caso a caso e observadas as seguintes condições: **i) nos casos de financiamentos concessionais, entendidos como aqueles em que o custo final para o tomador é inferior as taxas de financiamento comerciais (CIRR); e/ou ii) nos casos em que o prêmio flat for superior a 15% do valor da operação. Em ambas as situações, o prêmio deverá ser financiado pelo FGE nas mesmas condições em que seria financiado pelo BNDES**” (destaquei)

31. A leitura da decisão supratranscrita indica que o Cofig, ao aprovar a modalidade *ongoing* para situações pontuais, simplesmente autorizou, **em abstrato**, a mera **possibilidade** de adoção de nova forma de pagamento do prêmio do SCE, especificando os eventuais casos em que tal modalidade seria cabível. Não há por parte do Cofig, durante a 49ª Reunião Ordinária, nenhuma deliberação definitiva ou mesmo indicação de aplicabilidade da modalidade *ongoing* em relação a qualquer caso concreto. Desse modo, mostra-se frágil a afirmação de que a decisão do colegiado expôs o patrimônio do FGE a possíveis e previsíveis impactos negativos.

32. Por isso, não vislumbrando ilegalidade na conduta dos membros do Cofig durante a precitada reunião, acolho as razões de justificativa ofertada pelos responsáveis.

Ante o exposto, e renovando meus elogios ao relator e a toda a equipe técnica envolvida no destrinchar deste processo, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de março de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Revisor

DECLARAÇÃO DE VOTO

Antes de mais nada, tenho o dever de cumprimentar o Relator e os demais ministros que anteciparam os seus posicionamentos. Ainda que haja divergências, na minha opinião todos desenvolveram ótimos argumentos para sustentar as propostas que apresentam.

2. Está em questão a conformidade da aprovação, pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), da modalidade de pagamento do prêmio do seguro das operações juntamente com as amortizações do principal e juros, denominada *ongoing*.

3. Em síntese, de um lado, aqueles que concluíram pela irregularidade do procedimento apontam que o Cofig deveria ter ressaltado que a possibilidade de pagamento diferido do prêmio do seguro não se aplicaria a operações em prol de países com histórico de inadimplência e com garantias de baixa qualidade. Além disso, em aparente contradição, o Cofig condicionou o uso do *ongoing* a operações com prêmio expressivo, acima de 15% do valor financiado, justamente as que deveriam ser evitadas, pois evidenciavam o elevado risco envolvido. Assim, o Cofig acabou expondo desmotivadamente o patrimônio do Fundo Garantidor das Exportações (FGE), que constitui fonte das indenizações do seguro, a impactos negativos.

4. Por sua vez, o Ministro Jhonatan de Jesus observa que o Cofig aprovou a modalidade *ongoing* apenas em tese, não tendo, esse órgão mesmo, autorizado nenhuma operação que a utilizasse. Ressalta que a Câmara de Comércio Exterior (Camex), colegiado acima do Cofig, foi que consentiu com a aplicação do *ongoing* nos financiamentos subsequentes a Cuba. Desse modo, completa que a decisão do Cofig, por si só, não era capaz de expor o FGE, até porque aquele comitê fez constar que a aplicação do *ongoing* deveria ser analisada “caso a caso”.

5. Passo à minha manifestação, começando com a descrição de como funciona o pagamento do prêmio do Seguro de Crédito à Exportação (SCE) nos financiamentos com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cuja compreensão é fundamental para a tomada de posição quanto ao tema discutido.

6. Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que o BNDES é o segurador, aquele que vai receber a cobertura do seguro em caso de inadimplência do beneficiário do financiamento, viabilizando a recomposição dos seus haveres. Ou seja, o BNDES é o principal interessado no pagamento do prêmio do seguro.

7. Por tal razão, é o BNDES que paga o prêmio do seguro diretamente ao FGE, repassando o custo correspondente ao país financiado.

8. De costume, o BNDES embute o custo do prêmio nos juros da operação. Isto é, o beneficiário do financiamento vai ressarcir o custo do prêmio (que já foi pago pelo BNDES) parceladamente, junto com as prestações, incluindo os encargos devidos. Em outras palavras, o próprio prêmio é financiado também pelo BNDES, além do serviço exportado.

9. Daí se nota que, antes mesmo da decisão do Cofig que aprovou o pagamento do prêmio na modalidade *ongoing*, o ressarcimento feito pelo país devedor ocorria de forma diferida, durante os reembolsos do financiamento.

10. Sendo assim, poderia ser perguntado por que o Cofig aprovou o *ongoing*. A resposta é que o Cofig aprovou o *ongoing* para que **fosse usado pelo BNDES** como um desafogo no pagamento direto do prêmio ao FGE, e não em proveito do país financiado. Tanto é assim que a decisão do Cofig foi provocada por um representante do BNDES nesse comitê.

11. A intenção do BNDES com o *ongoing* foi para que pudesse pagar o prêmio do seguro quando começasse a acontecer o ressarcimento do respectivo custo e a equalização dos juros, durante as

prestações, a fim de aliviar as suas contas. Isso porque, pelas modalidades até então admitidas, o BNDES precisava pagar o prêmio de modo antecipado (na concessão do financiamento ou nos desembolsos) e descasado dos ressarcimentos, que só viriam a ocorrer após o período de carência.

12. Noutros termos, com a decisão do Cofig, o BNDES também pôde parcelar o pagamento do prêmio perante o FGE, assim como o Banco permitia que o financiado fizesse com relação ao ressarcimento dos custos.

13. Por isso que o Cofig, no texto da decisão, estabeleceu que “o prêmio deverá ser financiado pelo FGE [ao BNDES] nas mesmas condições em que financiado pelo BNDES [ao beneficiário da operação]”. Quer dizer, os juros cobrados pelo BNDES do país financiado, incidentes no parcelamento do ressarcimento do custo do prêmio, devem ser iguais aos que o BNDES pagará ao FGE, também em função do parcelamento do próprio prêmio. Isso, claramente, para impedir que o BNDES ganhasse *spread* em cima do FGE.

14. Ainda se pode questionar o motivo de aplicar o *ongoing* especialmente para operações com prêmio superior a 15% do valor da operação. É que os prêmios mais elevados são os que pesam mais na conta do BNDES, caso tenha que pagar o prêmio antecipadamente, segundo as modalidades habituais. Imagine-se, nos financiamentos para Cuba da época, que o BNDES, não fosse o *ongoing*, teria que arcar com quase metade do valor financiado com o pagamento antecipado do prêmio, que se situava para mais de 47% de cada operação.

15. Transcrevo trechos da ata da reunião do Cofig que demonstram que a modalidade *ongoing* era para facilitar o pagamento do prêmio pelo BNDES:

“Subitem 2.3 – FGE/SCE: **Proposta do BNDES** de alteração da forma de pagamento do prêmio do SCE. O representante do BNDES (...) apresentou **proposta de pagamento semestral do prêmio do Seguro de Crédito à Exportação – SCE, ao longo do fluxo de pagamento do financiamento** (...). Esclareceu que o pleito do BNDES acerca do pagamento do prêmio do SCE juntamente com o fluxo de pagamento da operação, **notadamente quando a taxa de prêmio é muito elevada**, tem o objetivo de **harmonizar tal pagamento com o prazo do recebimento da equalização de taxas de juros**, que também ocorre com o financiamento. O representante da SBCE [Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação S/A] (...) esclareceu que (...), **considerando a qualidade do responsável pelo pagamento do prêmio, no caso o BNDES**, não se vislumbra qualquer impacto atuarial no *loss ratio* do Fundo, uma vez que **não haveria risco de o banco deixar de efetuar o pagamento do prêmio durante o período de reembolso do crédito**. (,,) **Decisão do Cofig:** Aprovou a possibilidade de **pagamento (semestral) do prêmio do SCE**, ao amparo do FGE, ao longo do **período de amortização do financiamento da operação, mediante análise caso a caso** e observadas as seguintes condições: (...) ii) **nos casos em que no prêmio flat for superior a 15% do valor da operação. (...) o prêmio deverá ser financiado pelo FGE nas mesmas condições em que seria financiado pelo BNDES.**”

16. Observo que, na ocasião, o representante da SBCE ponderou que as Agências de Crédito à Exportação no mundo “que aceitam o pagamento do prêmio durante o período do [pagamento do] financiamento levam em consideração o histórico de pagamento e o nível de risco do país [financiado].” Todavia, pelas suas próprias palavras que se seguiram, nos financiamentos brasileiros é o BNDES que paga o prêmio do seguro, e não o país devedor, de modo que **não haveria perigo de eventual inadimplência da operação afetar os recebimentos do FGE**.

17. Em suma, **como o prêmio é sempre pago diretamente pelo BNDES, a instituição da modalidade *ongoing* pelo Cofig, em favor do banco, não acrescentou risco nenhum para o FGE, além do próprio risco do país financiado de inadimplir a operação.**

18. Vale dizer, **qualquer que fosse a forma de pagamento do prêmio (na formalização do financiamento, ou junto com os desembolsos ou durante o período de amortizações), a exposição do FGE seria a mesma, vinculada unicamente ao risco de inadimplência do financiamento, uma vez que o prêmio do seguro é pago pelo BNDES, em todas as hipóteses.**

19. Pelo evidente alto risco de Cuba, poderia se pensar que foi a **Camex, responsável pela aprovação das operações, que colocou o patrimônio do FGE imprudentemente em situação de perigo. Independentemente da modalidade de pagamento do prêmio do seguro, era indicativo que o FGE viria a ter que indenizar o BNDES por falta de pagamento das prestações pelo país devedor, já conhecido por casos de inadimplência.**

20. Inclusive, como ponto favorável à atuação dos membros do Cofig, quando houve por bem se abster de deliberar sobre a primeira operação com Cuba e submetê-la à Camex, devido às excepcionalidades da proposta (por exemplo, prazo estendido de equalização de juros), teve o cuidado de mandar alertar, para subsidiar a análise pelo órgão superior, que uma seguradora japonesa tinha suspenso a concessão de seguros àquele país em face de inadimplências sofridas. Leia-se a ata do Cofig:

“Decisão do Cofig: Determinou que a Secretaria-Executiva (...) submeta a operação à deliberação da Camex, em razão das excepcionalidades de suas condições financeiras, e, considerando o relato do representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de que **a seguradora *Nippon Export and Investment Insurance* (NEXI) teria suspenso a emissão de garantia para as importações de Cuba por atrasos nos pagamentos, solicitou à SBCE que efetue consulta àquele Seguradora para embasar a decisão do Conselho de Ministros daquela Câmara.**”

21. De qualquer modo, seria prematuro caracterizar como erro as operações deferidas pela Camex, visto que os seus integrantes não foram ouvidos no processo e, compondo um conselho de ministros de Estado, logicamente tinham suas decisões orientadas por uma política de governo.

22. Enfim, como resultado do estudo que fiz do processo, o meu voto é no sentido de acompanhar e reforçar a proposta de julgamento apresentada pelo Ministro Jhonatan de Jesus, para considerar improcedente a representação e acolher as defesas dos responsáveis.

TCU, Sala das Sessões, em 05 de março de 2024.

VITAL DO RÊGO
Ministro-Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Tratam os autos de irregularidades ocorridas em 2008 na gestão de mecanismos de apoio oficial à exportação de serviços de engenharia no âmbito da Câmara de Comércio Exterior (Camex) e do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig).

2. Por meio do item 9.3 do Acórdão 1.031/2018-Plenário, o Tribunal determinou a constituição destes autos para apurar as condutas e as eventuais responsabilidades associadas à aprovação pelo Cofig da modalidade de pagamento do prêmio do Seguro de Crédito à Exportação (SCE) durante o período de reembolso do crédito pelo importador (conhecida por “*ongoing*”).

3. Nesta ocasião, discutem-se as razões de justificativas dos responsáveis chamados em audiência nos termos do despacho do eminente Relator à peça 8 deste processo.

4. Preliminarmente, com relação às alegações sobre prescrição punitiva, manifesto-me integralmente de acordo com o entendimento expresso pelo Relator, de forma que não se faz necessário tecer maiores considerações.

5. No mérito, entendo pertinente registrar algumas observações e sugerir ajuste na dosimetria da sanção proposta pelo Relator, conforme passo a expor.

I – Da Irregularidade

6. Os elementos contidos nos autos foram devidamente analisados pela então Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão (SecexFinanças), com contribuições pertinentes oferecidas pelo Ministério Público junto ao TCU, nestes autos representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

7. A meu ver, esses pareceres demonstram cabalmente a irregularidade da aprovação das operações Cofig 340, 495, 533, 637 e 688, não apenas em virtude da adoção da modalidade *ongoing* de pagamento do prêmio do SCE, **como também da concessão de condições financeiras especiais para as operações de financiamento à Cuba que, em seu conjunto, elevaram de forma desarrazoada o risco dessas operações para a União**. Nesse sentido, acrescenta-se ainda, como bem destacado na instrução técnica, a classificação de risco de Cuba na OCDE (7/7), o histórico de atrasos no pagamento de financiamentos anteriores e a baixa qualidade das contragarantias oferecidas por Cuba.

8. Cabe recordar quais foram essas excepcionalidades (peça 125, p. 14-15):

- i. prazo de financiamento de 25 anos, quando o limite regulamentar era de doze anos;
- ii. prazo de equalização de juros (Proex) de 25 anos, quando o limite regulamentar era de dez anos;
- iii. pagamento parcelado do prêmio do seguro (*ongoing*);
- iv. cobertura do Seguro de Crédito à Exportação de 100% do valor financiado, quando o limite regulamentar era de 95%; e
- v. carência de quatro anos e meio para início da amortização do financiamento.

9. Assim, no que diz respeito à conduta dos membros do Cofig e à responsabilização pela aprovação da modalidade *ongoing* para pagamento do prêmio do seguro na 49ª Reunião Ordinária do Cofig, alinho-me ao parecer do MPTCU, o qual foi acolhido pelo Relator. Desse modo, **endosso as propostas de rejeição das razões de justificativa e de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos membros do Cofig**.

10. De fato, suas condutas se enquadram no conceito de erro grosseiro, de que trata o art. 28 da LINDB, especialmente por restar constatado que esses agentes tinham conhecimento do parecer técnico da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), disponibilizado naquela reunião, conforme bem detalhado pelo Ministro Augusto Sherman em seu voto. Destaco, ainda, que o

documento registrava expressamente que o financiamento do prêmio do seguro “**não seria aplicável ao caso cubano**” e que “*no caso de Cuba, diante da intempestividade, seria prematuro julgar a conveniência de inaugurar, de imediato, a nova forma de pagamento do prêmio, uma vez que deveria ser examinado o histórico de pagamento do País e o nível de risco da operação*” (peça 77, p. 4).

11. É inegável a temeridade da adoção, sem qualquer justificativa, de medidas contrárias ao parecer da SBCE, empresa contratada pela União para prestação de serviços relacionados ao Seguro de Crédito à Exportação e que, assim, detinha *expertise* sobre o assunto. Como agravante, tem-se a desconsideração dos riscos para a União decorrentes de todas as condições excepcionais envolvidas nessas operações, mencionadas no parágrafo 8.

12. De forma muito pertinente, a unidade especializada pontuou alguns aspectos, com os quais concordo plenamente, que sedimentam a minha conclusão de que houve erro grosseiro na decisão do Cofig (peça 125, p. 12), consoante trechos a seguir reproduzidos:

“81. O principal argumento apresentado pelos responsáveis em audiência para a adoção da modalidade **ongoing** é o de que o segurado, o BNDES, no caso de o país devedor se tornar inadimplente, continuaria obrigado a arcar com as parcelas do prêmio financiado, caso contrário perderia o direito à indenização do seguro. Dessa forma, o prêmio do seguro não estaria em risco para o Fundo de Garantia à Exportação.

82. Em operações como as que estão em discussão neste processo, financiamento à exportação de obras de engenharia realizadas por empresas brasileiras a governos estrangeiros, **o banco financiador deveria exigir garantias e/ou contratar seguro para cobrir o risco de inadimplência do tomador.**

83. **O banco até poderia não exigir seguro, se contasse com garantias robustas, ou se estivesse concedendo crédito a um país de baixíssimo risco. No caso de se exigir seguro, muito embora o BNDES conste como responsável pelo pagamento ao FGE, o valor do prêmio do seguro do crédito à exportação contratado pelo banco é um custo que deve ser repassado ao importador. De outro modo, o banco poderia estar incorrendo desde a origem em fluxo de caixa negativo para concessão de tal crédito (ainda mais em casos de prêmios muito elevados), o que tornaria a linha de crédito insustentável.**

84. Admitir a possibilidade de pagar o prêmio do seguro ongoing para países de elevado risco, **implica em liberar o empréstimo sem qualquer contrapartida para o Brasil em termos de pagamento do prêmio do seguro, mas com a emissão de garantia pelo FGE. Numa eventual situação de inadimplência, o prejuízo do valor do prêmio ficaria, em princípio, com o BNDES, enquanto o FGE arcaria com o ressarcimento o valor da operação.**

(...)

123. Nessas condições, embora o BNDES se responsabilize pelo fluxo de pagamento do prêmio do seguro perante o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), conforme prevê o contrato de financiamento (peça 86, p. 14), **parte significativa desse custo é coberto com recursos públicos provenientes do proequalização.**

(...)

125. Soma-se a esse quadro não só a classificação de risco do tomador na OCDE, **risco 7/7 o mais elevado existente, como o histórico de pagamentos de Cuba com o Brasil, que no exercício de 2008, quando foi aprovada a operação Cofig 340, foi marcado por atrasos recorrentes.**

128. (...) **O esperado de uma “análise caso a caso” seria que se considerassem outros fatores, como qualidade das garantias, classificação de risco do país, histórico de pagamentos, entre outros. A concessão de um benefício excepcional como o pagamento do prêmio do seguro ongoing deveria de alguma forma se justificar ou ser compensada por outros fatores. Não foi o caso da operação em tela.**

(...)

135. No presente caso, **não houve razoabilidade e proporcionalidade em aprovar a concessão da modalidade de pagamento do prêmio do seguro de crédito à exportação ongoing para a operação em tela, considerando que contava com outras excepcionalidades que implicavam na majoração de seu já elevado risco, e ainda considerando a experiência de agências internacionais na adoção do financiamento do prêmio do seguro, a classificação de risco de Cuba pela OCDE e o histórico de pagamentos do país à época da aprovação da operação. Ainda mais quando o desenho das políticas públicas, empregadas na**

operação, incluía alta probabilidade de que, na essência, a maior parte do elevado prêmio do seguro precificado para a operação fosse pago com recursos públicos federais.” (destaques acrescidos)

13. Deve-se destacar, ainda, que, embora a decisão do Cofig tenha especificado a necessidade de uma análise “caso a caso” para a adoção do “ongoing”, na mesma reunião¹ foi autorizada a “Operação Cofig 340 – Autopista Nacional – Cuba” e submetida à deliberação da Camex no dia seguinte², “em função das excepcionalidades de suas condições financeiras” e do fato de que o representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ter relatado que a seguradora *Nippon Export and Investment Insurance* (Nexi) teria suspenso emissão de garantia para importações de Cuba por causa de atrasos nos pagamentos (peça 4, p. 7).

II – Da dosimetria da sanção

14. Com relação à dosimetria da sanção, proponho ajustar o valor da multa a ser aplicada aos senhores Alexandre Meira da Rosa (representante titular do Ministério do Planejamento e Gestão), Ruy Nunes Pinto Nogueira (representante titular do Ministério das Relações Exteriores) e Sheila Ribeiro Ferreira (representante suplente da Casa Civil da Presidência da República), considerando como atenuante o fato de que esses agentes atuaram no Cofig como representantes de órgãos não diretamente afetos à gestão do Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

15. Embora concorde com a caracterização de erro grosseiro, já que todos os membros do Cofig tinham conhecimento da opinião técnica da SBCE, é possível supor que os agentes acima mencionados não detinham o mesmo nível de clareza sobre a matéria que os demais membros do Comitê vinculados diretamente às políticas de comércio exterior.

16. Assim, considero de maior gravidade a conduta dos senhores Ivan João Guimarães Ramalho (Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Presidente do Cofig), Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva (representante titular do Ministério da Fazenda e Secretário-Executivo do Cofig) e Marcus Pereira Aucélio (representante titular da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda), que incontroversamente detinham maior conhecimento sobre a gestão do FGE, considerando os cargos que ocupavam e as respectivas atribuições.

17. Assumo outra atenuante, que penso aplicável a todos os responsáveis arrolados nos autos, que é o fato de que a deliberação conclusiva sobre as operações financeiras questionadas nestes autos, com todas as suas condições excepcionais, ter sido efetivamente adotada pelos membros da Camex.

18. Não vejo tal fato como suficiente para afastar a condenação dos membros do Cofig, pois, por fazer parte da cadeia decisória na execução da política pública, a aprovação das operações nessa instância contribuiu para a consumação da irregularidade. Porém, não posso deixar de considerá-lo para fins de dosimetria das multas, haja vista o papel determinante da Camex como a última instância deliberativa na concessão dos financiamentos em tela.

19. Assim, proponho a aplicação de multas individuais para os responsáveis listados no parágrafo 16 no valor de R\$ 40.000,00, patamar inferior aos R\$ 50.000,00 propostos pelo Relator, e no valor de R\$ 20.000,00 para os agentes indicados no parágrafo 14.

III – Dano ao erário e conversão do processo em tomada de contas especial

20. Com relação ao prejuízo ao erário decorrente da aprovação irregular das operações analisadas nos autos, concordo com o Relator pelo não cabimento de conversão dos autos em TCE, mas por razões distintas.

¹ 49ª Reunião do Cofig, em 27/8/2008.

² LIX Reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, em 28/8/2008.

21. Considerando que a aprovação das operações, com condições excepcionais que ampliaram o risco para a União, foi irregular e que houve efetivo prejuízo financeiro para a União em consequência da suspensão da amortização do financiamento pelo governo cubano desde 2018, vejo configurado dano ao erário decorrente da conduta irregular dos agentes membros do Cofig e da Camex que autorizaram tais financiamentos.
22. Conforme dados disponíveis na página da internet do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços³, em decorrência da inadimplência de Cuba, o Fundo de Garantia à Exportação (FGE) teve que pagar ao BNDES indenizações de cerca de **US\$ 249,9 milhões**, considerando apenas as operações de financiamento à exportação de serviços pela Companhia de Obras e Infraestrutura S.A. (grupo Odebrecht). Considerando-se todas as garantias fornecidas para as operações de financiamento à exportação para o governo cubano, entre 2008 e 2015, o valor total da indenização devida pelo FGE ao BNDES já alcançou o montante de **US\$ 316,3 milhões**.
23. Em termos de exposição do Fundo de Garantia à Exportação por país, o montante das operações realizadas com Cuba com garantia total do FGE é de cerca de **US\$ 852,7 milhões**⁴.
24. Acrescento que, no âmbito do TC 017.470/2016-1, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) analisou as concessões de financiamento pelo BNDES atinentes à exportação de serviços de engenharia relacionados à construção do Porto de Mariel em Cuba, que são justamente as operações consideradas irregulares neste processo. Há indícios de que o BNDES liberou financiamento em excesso de **US\$ 378,5 milhões**⁵, o que representou 65,2% do valor total desembolsado pelo BNDES para essas operações (TC 017.470/2016-1, peça 250).
25. Embora aquele processo ainda não tenha sido apreciado, a metodologia de cálculo do financiamento indevido é a mesma aplicada no TC 017.469/2016-3, na pauta desta sessão, e nos demais processos apartados por tipologia de obra de engenharia em andamento no Tribunal.
26. Além do acionamento do seguro fornecido pela União, houve também prejuízo decorrente do subsídio embutido nas operações de financiamento, por estarem amparadas no Programa de Financiamento às Exportações (Proex), na modalidade “Proex-Equalização”, por meio da qual o governo oferece equalização de taxa de juros de instituições financeiras públicas ou privadas, reduzindo o custo do financiamento para o tomador. Importante destacar que a União permanece arcando com os custos da equalização durante toda a fase de amortização dos financiamentos, mesmo que os países importadores se tornem inadimplentes.
27. Nota-se que, além do prejuízo milionário causado à União, seja por conta do acionamento do SCE, seja em razão dos subsídios embutidos nessas operações, o governo brasileiro liberou recursos financeiros em montante muito superior ao que seria devido considerando a finalidade da política pública (apoio à exportação de serviços). Em outros termos, o prejuízo decorrente da aprovação irregular dessas operações de elevado risco para a União foi ainda inflado pela superestimação dos custos indiretos dos empreendimentos, conforme detalhadamente demonstrado nos processos conexos.
28. No tocante às operações cuja aprovação considera-se irregular nestes autos, a Unidade Técnica apresentou cálculo de dano ao erário decorrente dos subsídios indevidos do Proex, realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (peças 121 e 125, p. 22 e 28), excluindo-se os montantes relativos

³ <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/camex/financiamento-ao-comercio-exterior/seguro-de-credito-a-exportacao-sce>, planilha em excel “histórico de pagamentos de indenização do Seguro de Crédito à Exportação”. Dados atualizados até 8/12/2023.

⁴ Esse montante se refere às operações concretizadas cujo devedor é uma entidade de direito público (governo). Dados com data base em 30/11/2023, disponíveis em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/camex/financiamento-ao-comercio-exterior/seguro-de-credito-a-exportacao-sce>.

⁵ Por financiamento em excesso, a unidade técnica atribuiu o montante de custos indiretos das obras que foi indevidamente incluído no financiamento para o Porto de Mariel, considerando a finalidade do programa de apoiar a exportação de serviços brasileiros. Calculou-se a utilização de **BDI de 285%**, sendo que o BDI referencial utilizado pelo TCU era de 36,5% para esse tipo de empreendimento.

à concessão de equalização por prazos superiores ao estabelecido nas normas, os quais são tratados em processos específicos de tomada de contas especial (vide parágrafo 24 do voto do Relator).

29. A SecexFinanças considera ainda como dano ao erário os valores dos saldos devedores dessas operações com Cuba. Isso porque “*o default do tomador está caracterizado e o acionamento da garantia da União, via FGE, a obriga a honrar todo o saldo devedor da operação, mesmo que em parcelas*” (peça 125, p. 20).

30. O MPTCU discorda da unidade técnica com relação à caracterização de débito decorrente dos montantes despendidos pela União à título de subsídio, por entender que, havendo a regular exportação de bens e serviços nacionais, a finalidade do Proex-Equalização foi alcançada.

31. Com isso, a Procuradora-Geral endossa a proposta de conversão dos autos em TCE, considerando apenas os prejuízos para o FGE decorrentes das irregularidades na concessão do Seguro de Crédito à Exportação. Ressalta, no entanto, “*a necessidade de melhor caracterizar a certeza e o montante das parcelas do dano apurado pela Unidade Técnica*”.

32. O relator, por sua vez, concluiu que não há débito a ser apurado no que diz respeito à equalização de juros, pois “*não se revela apropriada a cobrança de valores concernentes à equalização meramente pela aprovação das operações de elevado risco, mas sim em caso de constatada irregularidade*” e recorda que há processos em andamento que apuram responsabilidades relacionadas ao Proex-Equalização (página 26 do Voto).

33. Quanto às demais parcelas do débito apontado pela unidade técnica, com a concordância do MPTCU, o relator compreende que não é apropriada a instauração de tomada de contas especial já que cabe a União cobrar judicial e extrajudicialmente os créditos decorrentes de indenizações pagas no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação (Lei 11.281/2006, art. 2º).

34. Embora se trate de um programa de seguro e, assim, eventual indenização decorrente do acionamento da garantia por parte do segurado seja possibilidade inerente ao mecanismo, não se pode olvidar que uma gestão inadequada da concessão do seguro pode acarretar prejuízos indevidos ao fundo garantidor.

35. A meu ver, foi exatamente isso o que ocorreu, conforme fartamente demonstrado na instrução técnica. Ou seja, o Cofig e a Camex atuaram para autorizar as operações de financiamento à exportação para o governo cubano, com garantia pelo SCE, e com diversas condições facilitadas que ampliaram sobremaneira o risco para o FGE, sem o devido respaldo técnico que operações dessa natureza demandam.

36. Se os responsáveis tivessem adotado uma política prudente de gerenciamento de riscos, certamente tais operações não teriam sido aprovadas naqueles moldes. Consequentemente, a União não teria que arcar com as indenizações ao BNDES em virtude do *default* de Cuba.

37. **Chama a atenção, ainda, o fato de que o prêmio do seguro alcançou 47,4% do valor financiado, o que demonstra a elevada percepção de risco das operações.** Ademais, tal prêmio foi financiado e seu pagamento diferido para a fase de amortização dos financiamentos e, ainda, sem a definição de contragarantias robustas nesses contratos. Com isso, após a suspensão do pagamento por parte de Cuba, as operações assemelharam-se, na prática, a uma “doação”. Doação essa que foi efetivada diretamente para a empreiteira responsável pelas obras do Porto Mariel naquele país, sem autorização legislativa, sem transparência e, ainda, em montantes superestimados com relação ao custo das obras.

38. Desse modo, entendo que houve um dano ao erário causado por “ato de gestão ilegítimo ou antieconômico”, nos termos do art. 16, inciso III, alínea “c” da Lei 8.443/1992, c/c art. 197 do RITCU.

39. Quanto às equalizações de taxa de juros concedidas pelo Proex-Equalização, alinho-me ao entendimento da SecexFinanças no sentido de que, sendo a aprovação dessas operações irregular,

todas as despesas por elas geradas para a União configuram-se como prejuízo ao erário, incluindo-se aí também os subsídios financeiros.

40. Observo que as despesas da União com a equalização também foram ampliadas em virtude do fato de que os financiamentos concedidos pelo BNDES nessa linha de crédito terem embutido indevidamente os chamados “gastos locais”⁶, ampliando assim a base de incidência da equalização dos juros.

41. No entanto, de fato, não há informações suficientes nos autos para aferição do dano causado e seria necessária a realização de novas diligências para atualização das informações visando a apuração do débito com maior exatidão, considerando seus três componentes: saldo devedor das operações em *default*, indenizações pagas pelo FGE e despesas relativas à equalização das taxas de juros.

42. Além disso, deve-se considerar que as irregularidades apuradas nestes autos ocorreram entre 2008 e 2013. Embora ainda não tenha ocorrido a prescrição ressarcitória e punitiva, conforme as regras da Resolução-TCU 344/2022, entendo que iniciar novo processo de controle externo, com base nas análises e conclusões desta representação, após todo esse lapso temporal, não se coaduna com o princípio da razoável duração do processo (art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal) e pode comprometer o exercício da ampla defesa e do contraditório. Aplico, por analogia, o seguinte enunciado da jurisprudência selecionada (Acórdão 10.460/2022-1ª Câmara, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues):

“O transcurso de mais de dez anos entre o fato gerador da irregularidade e a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente representa prejuízo ao pleno exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa e conduz ao arquivamento da tomada de contas especial, sem julgamento de mérito, por ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 6º, inciso II, da IN/TCU 71/2012), ainda que o Tribunal reconheça a não ocorrência da prescrição, nos termos estabelecidos pela Resolução TCU 344/2022.”
(destaque acrescido)

43. Outrossim, há processos de tomadas de contas especiais em estágio avançado no Tribunal que apuram as responsabilidades pela ocorrência de parte do dano ao erário vinculado à aprovação dessas operações, conforme registrado pelo Relator em seu Voto. Destarte, considero justificada a dispensa de conversão deste processo em TCE, essencialmente por razões processuais.

IV – Deficiências de governança da política pública

44. Em outra vertente, dada a gravidade das deficiências de governança e gestão dos instrumentos de políticas públicas em análise neste e nos processos conexos, reputo por fundamental a adoção de medidas pelo Tribunal visando contribuir para a melhoria dessas políticas e para evitar a repetição dessas irregularidades.

45. Em suma, após esmiuçar a implementação da política pública de apoio à exportação no período de referência deste e dos processos conexos, o Tribunal identificou que a tomada de decisões pelo alto escalão governamental a respeito da alocação de um volume bilionário de recursos públicos federais ocorreu sem a prudência, a razoabilidade, a motivação, a fundamentação e a transparência adequadas.

46. Tais decisões, apesar de envolverem acordos econômicos e comerciais de alta materialidade firmados pelo Estado brasileiro com outros países, eram tomadas num ambiente institucional de discricionariedade significativa, com deficiências nos parâmetros normativos aplicáveis e nível baixo de transparência.

⁶ Faço referência às irregularidades examinadas nos processos referentes a fase de aprovação das operações interna ao BNDES. Em suma, as instruções das unidades técnicas do TCU concluíram que foram liberados valores às empreiteiras que não correspondiam efetivamente à exportação de serviços brasileiros, configurando um desvio da finalidade do programa.

47. Nessa toada, conforme bem registrado pela Procuradora-Geral do MPTCU em seu parecer, a Constituição Federal atribui competência exclusiva ao Congresso Nacional para “*resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*”, o que não ocorreu nos protocolos de entendimento firmados entre Brasil e Cuba (peça 157, p. 10).

48. **De fato, é de se questionar a legitimidade da tomada de decisão discricionária pelo Cofig e pela Camex no bojo de acordos bilaterais com acentuado risco de prejuízo ao erário e com condições destoantes das normas brasileiras ou da prática internacional para esse tipo de operações.**

49. Diante disso, e de todas as demais fragilidades e irregularidades detectadas nos diversos processos conexos que examinaram as políticas de apoio à exportação e da ausência de informações atualizadas sobre eventual amadurecimento da estrutura de governança dessas políticas, proponho que o Tribunal de Contas da União realize fiscalização visando avaliar a atual operacionalização das políticas de apoio à exportação de serviços e induzir maior transparência à sociedade sobre os seus custos e resultados. Essa fiscalização deve contemplar também análise sobre a atuação do Ministério da Fazenda para cobrança judicial e extrajudicial de dívidas decorrentes de indenizações pagas pelo FGE em situações de inadimplência do tomador do crédito no âmbito dessas políticas, considerando o disposto no art. 2º da Lei 11.281/2006.

50. Ademais, é pertinente expedir ciência ao Conselho Estratégico da Câmara de Comércio Exterior, da Presidência da República, de que a concessão de financiamentos à exportação com amparo no Proex e no Seguro de Crédito à Exportação sem fundamentação técnica adequada, especialmente no que tange à análise de risco das operações, e com condições financeiras que, em seu conjunto, acarretam risco elevado para a União configura violação aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação e do interesse público, insculpidos no art. 2º da Lei 9.784/1999, como também aos princípios da gestão fiscal responsável previstos no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000.

V - Conclusão

51. Ante o exposto, com as devidas vênias por divergir do eminente Relator apenas no que se refere ao valor da multa a ser aplicada aos responsáveis e com as medidas adicionais registradas acima, voto por que este Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua deliberação:

“9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação instaurada em cumprimento ao item 9.3 do Acórdão 1.031/2018-Plenário, no intuito de aprofundar o exame de possíveis irregularidades ocorridas na Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex), no Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), entre outros órgãos e agentes envolvidos, relacionadas à aprovação da nova forma de pagamento do prêmio de seguro de crédito à exportação (modalidade ongoing);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, incisos I e II; e 47 da Lei 8.443/92, em:

9.1. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Alexandre Meira da Rosa, Ivan João Guimarães Ramalho, Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva, Marcus Pereira Aucélio, Ruy Nunes Pinto Nogueira e Sheila Ribeiro Ferreira;

9.2. aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 40.000,00, aos Srs. Ivan João Guimarães Ramalho, Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva e Marcus Pereira Aucélio, fixando prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data

deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00, aos Srs. Alexandre Meira da Rosa, Ruy Nunes Pinto Nogueira e Sheila Ribeiro Ferreira, fixando prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, oportunamente, inclua em seu plano de controle fiscalização com o objetivo de avaliar a atual estrutura de governança e a operacionalização das políticas públicas de apoio à exportação de serviços e induzir maior transparência à sociedade sobre os seus custos e resultados, contemplando, ainda, análise sobre a atuação do Ministério da Fazenda para cobrança judicial e extrajudicial de dívidas decorrentes de indenizações pagas pelo FGE em situações de inadimplência do tomador do crédito no âmbito dessas políticas, considerando o disposto no art. 2º da Lei 11.281/2006;

9.6. dar ciência ao Conselho Estratégico da Câmara de Comércio Exterior, da Presidência da República, de que a concessão de financiamentos à exportação com amparo no Programa de Financiamento à Exportação (Proex) e no Seguro de Crédito à Exportação (SCE/FGE) sem fundamentação técnica adequada, especialmente no que tange à análise de risco das operações, e com condições financeiras que, em seu conjunto, acarretem risco elevado para a União configura violação aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação e do interesse público, insculpidos no art. 2º da Lei 9.784/1999, como também aos princípios da gestão fiscal responsável previstos no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000;

9.7. encaminhar cópia da presente deliberação:

9.7.1. ao Ministério Público Federal, para adoção das medidas que julgar oportunas e convenientes em relação às condutas apuradas no presente processo, nos termos do art. 71, XI da Constituição da República, do art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1993 e do art. 1º, inciso XVI, do RITCU, ressaltando o caráter sigiloso desse processo;

9.7.2. aos responsáveis, à Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex), ao Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações (Cofig), à Secretaria de Assuntos Internacionais (Sain) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN);

9.8. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.”

TCU, Sala das Sessões, em 5 de março de 2024.

JORGE OLIVEIRA
Ministro

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO COMPLEMENTAR

Nada obstante minha convicção quanto à proposta que apresentei ao Plenário, a qual contou com a anuência do e. Ministro Benjamin Zymler, após exame das considerações tecidas pelos Nobres Revisores, não tenho objeção a aderir ao encaminhamento oferecido pelo e. Ministro Jorge Oliveira, caso seja o entendimento prevalecente no Colegiado, no sentido de adotar critério de dosimetria da sanção e reduzir o valor da multa a ser aplicada aos responsáveis, bem como às propostas adicionais de realizar fiscalização com o objetivo de avaliar a atual estrutura de governança e a operacionalização das políticas públicas de apoio à exportação de serviços, além de expedir ciência ao Conselho Estratégico da Camex.

2. A propósito da pertinência da fiscalização sugerida, destaco trabalho acadêmico disponível na Biblioteca Digital do Tribunal (<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-experiencia-recente-brasileira-em-atos-internacionais-para-exportacao-de-bens-e-servicos-de-engenharia-a-entes-publicos-estrangeiros-oportunidade-para-a-elaboracao-de-uma-politica-publica-baseada-em-evidencias.htm>), com o seguinte título “A experiência recente brasileira em atos internacionais para exportação de bens e serviços de engenharia a entes públicos estrangeiros: Oportunidade para a Elaboração de uma Política Pública Baseada em Evidências”, o qual, a meu ver, descortina um cenário de ausência de uma estratégia e de diretrizes que orientem a política de comércio exterior brasileira. A respeito desse ponto, assinalou-se que o Conselho de Estratégia Comercial, que integra a estrutura da Câmara de Comercio Exterior (Camex), não havia ainda exercido suas competências insculpidas no art. 3º, incisos I e II, do Decreto 10.044/2019 (atualmente revogado pelo Decreto 11.428/2023, porém sem alterações importantes em relação ao que já dispunha o decreto anterior), conforme adiante descrito:

I - propor a estratégia e as diretrizes da política de comércio exterior, com vistas à inserção do País na economia internacional;

II - conceder mandato negociador e oferecer as diretrizes para as negociações de acordos e convênios relativos ao comércio exterior, aos investimentos estrangeiros diretos e aos investimentos brasileiros no exterior, de natureza bilateral, regional ou multilateral, e acompanhar o andamento e monitorar os resultados dessas negociações;

3. Outrossim, além dos desejáveis efeitos de se adotar uma política pública orientada por evidências abertas ao escrutínio público, capazes, portanto, de criar as condições para as esperadas análises de performance e resultado, também foram apresentados exemplos extraídos da experiência internacional relacionados ao assunto a partir de estudo publicado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) contendo rol de informações vitais atinentes a países considerados de longa experiência em negociações internacionais.

Cabe, por fim, especial menção ao arcabouço normativo já vigente no país colecionado no trabalho, o qual não apenas é um orientador para que as decisões governamentais sejam baseadas em evidências, como ademais já oportunizam um conjunto de critérios para a atuação do controle externo.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de março de 2024.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 325/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.912/2018-3
- 1.1. Apenso: 038.135/2019-1
2. Grupo II – Classe de Assunto VII – Representação.
3. Responsáveis: Alexandre Meira da Rosa (976.881.856-53), Ivan João Guimarães Ramalho (280.080.578-15), Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva (691.850.857-15), Marcus Pereira Aucélio (393.486.601-87), Ruy Nunes Pinto Nogueira (012.281.887-34) e Sheila Ribeiro Ferreira (182.374.441-91).
4. Órgão/Entidade: Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, Câmara de Comércio Exterior (Camex) e Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações (Cofig).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
- 5.1. 1º Revisor: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 5.2. 2º Revisor: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.3. 3º Revisor: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria do Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão (SecexFinanças).
8. Representação legal: Pedro José de Almeida Ribeiro (OAB/RJ 163.187), João Pedro Chaves Valladares Pádua (OAB/RJ 130.690), Júlia Alexim Nunes da Silva (OAB/RJ 149.781), Gustavo Toniol Raguzzoni (OAB/DF 59.533), Liana Cláudia Hentges Cajal (OAB/DF 50.920), Pedro Barros Nunes Studart Correa (OAB/DF 43.656) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação instaurada em cumprimento ao subitem 9.3 do Acórdão 1.031/2018-TCU-Plenário, no intuito de aprofundar o exame de possíveis irregularidades ocorridas na Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex), no Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), entre outros órgãos e agentes envolvidos, relacionadas à aprovação da nova forma de pagamento do prêmio de seguro de crédito à exportação (modalidade *ongoing*),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo revisor, em:

- 9.1. considerar a presente representação improcedente;
- 9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas por Alexandre Meira da Rosa, Ivan João Guimarães Ramalho, Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva, Marcus Pereira Aucélio, Ruy Nunes Pinto Nogueira e Sheila Ribeiro Ferreira;
- 9.3. informar o conteúdo desta deliberação aos responsáveis; e
- 9.4. arquivar o processo, com fulcro no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 7/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/3/2024 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0325-07/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (3º Revisor), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (2º Revisor), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (1º Revisor).

13.2. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (3º Revisor) e Jorge Oliveira.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Revisor

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral