

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC 015.842/2018-5.

Natureza: Representação.

Órgãos/Entidades: Câmara de Comércio Exterior (Camex), Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações (Cofig), ambos vinculados ao Ministério da Fazenda, Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF) e Secretaria de Assuntos Internacionais (Sain-MF) (extinto).

Responsáveis: Ivan João Guimarães Ramalho (CPF 280.080.578-15), Antônio José Alves Júnior (CPF 849.079.327-15), André Luiz Andrade Bobroff (CPF 475.345.329-49), Enio Cordeiro (CPF 183.559.789-00), Luiz Fernando Pires Augusto (CPF 688.045.557-34), Miguel João Jorge Filho (CPF 024.842.858-68), Antônio de Aguiar Patriota (CPF 091.856.151-5), Nelson Machado (CPF 004.364.701-44), Reinhold Stephanes (CPF 002.070.981-15), João Bernardo de Azevedo Bringel (CPF 224.830.041-72), Daniel Maia (CPF 634.270.440-68), Sheila Ribeiro Ferreira (CPF 182.374.441-91), Marcus Pereira Aucélio (CPF 393.486.601-87), Paulo Bernardo Silva (CPF 475.345.329-49), Wagner Gonçalves Rossi (CPF 031.203.258-72), Carlos Eduardo Esteves Lima (CPF 474.292.406-15), Guilherme Cassel (CPF 303.570.800-25), Alessandro Golombiewski Teixeira (CPF 656.147.550-04), Adriano Pereira de Paula (CPF 743.481.327-04), Marcela Santos de Carvalho (CPF 034.091.094-12), Hadil Fontes da Rocha Vianna (CPF 385.181.717-68), Carlos Márcio Bicalho Cozendey (CPF 342.835.011-15), Fernando Damata Pimentel (CPF 129.845.316-04), Ruy Nunes Pinto Nogueira (CPF 012.281.887-34), Laudemir André Müller (CPF 725.217.320-87), Beto Ferreira Martins Vasconcelos (CPF 032.815.116-51), Eva Maria Cella Dal Chiavon (CPF 400.606.759-34) e Dyogo Henrique de Oliveira (CPF 768.643.671-34).

Interessado: Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Representação legal: Grazielle Fernandes Pettene, Denilson Ribeiro de Sena Nunes (OAB/RJ 96.320) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Pablo Lemos Figueiredo de Paiva (OAB/DF 38.019), Marina Monte-mór David Pons (OAB/DF 027.936) e outros, representando Carlos Marcio Bicalho Cozendey; Fernando Antonio dos Santos Filho (OAB/DF 37.934), representando Fernando Damata Pimentel; Sthefani Lara dos Reis Rocha (OAB/DF 54.357), representando Nelson Machado; Eugenio Jose Guilherme de Aragao (OAB/DF 4.935), Angelo Longo Ferraro (OAB/DF 37.922) e outros, representando Paulo Bernardo Silva; Antônio Glaucius de Moraes (OAB/DF 12.308), Antonio Rafael Meira Moraes (OAB/DF 62.868) e outros, representando Reinhold Stephanes; Clara Araújo Coutinho (OAB/SP 335.244), Ana Luisa Ferreira Pinto (OAB/SP 345.204) e outros, representando Beto Ferreira Martins Vasconcelos; Grazielle Fernandes Pettene, Denilson Ribeiro de Sena Nunes (OAB/RJ 96.320) e outros, representando Agência Especial de Financiamento Industrial; Henrique Romano Rocha (OAB/DF 62.952), representando Enio Cordeiro; Eugenio Jose Guilherme de Aragao (OAB/DF 4.935) e Gabriel Brandao Ribeiro (OAB/DF 48.837), representando Giles Carriconde Azevedo; Gilberto Mendes Calasans Gomes (OAB/DF 43.391), representando Evandro de Sampaio Didonet; Camila de Paula e Silva (OAB/DF 38.528), representando Wagner Goncalves Rossi; Gilberto Mendes Calasans Gomes (OAB/DF 43.391), representando Antônio de Aguiar Patriota; Maria Eduarda Hajjar Milki, Matheus Soares

Salgado Nunes de Matos (OAB/DF 17.219/E) e outros, representando Marcela Santos de Carvalho; Pablo Lemos Figueiredo de Paiva (OAB/DF 38.019), Marina Monte-mór David Pons (OAB/DF 027.936) e outros, representando Hadil Fontes da Rocha Vianna; Pedro Paulo Alves Correa dos Passos (OAB/DF 64.481), Maria Eduarda Hajjar Milki (OAB/DF 68.817) e outros, representando Miguel João Jorge Filho; Marcos Pinto Correia Gomes (OAB/RJ 81.078), representando Antonio José Alves Junior; Eugenio Jose Guilherme de Aragao (OAB/DF 4.935) e Gabriel Brandao Ribeiro (OAB/DF 48.837), representando Alessandro Golombiewski Teixeira; Grazielle Fernandes Pettene, Denilson Ribeiro de Sena Nunes (OAB/RJ 96.320) e outros, representando Bndes Participações S.a.; Sthefani Lara dos Reis Rocha (OAB/DF 54.357), representando Eva Maria Cella Dal Chiavon; Luis Fernando Belem Peres (OAB/DF 22.162), representando Marcus Pereira Aucélio; Pedro Paulo Alves Correa dos Passos (OAB/DF 64.481), Maria Eduarda Hajjar Milki (OAB/DF 68.817) e outros, representando Dyogo Henrique de Oliveira; Joao Marcelo Esteves Lima, representando Carlos Eduardo Esteves Lima.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PROCESSO CONSTITUÍDO POR FORÇA DO SUBITEM 9.5 DO ACÓRDÃO 1031/2018-TCU-PLENÁRIO. APROVAÇÃO DE DESCONTO (MEF – MITIGATION EXCLUSION FACTOR) NO RATING OCDE DOS PAÍSES QUE CURSAM SUAS OPERAÇÕES NO CCR E PARA ANGOLA, À MÍNGUA DA DEVIDA FUNDAMENTAÇÃO E DE QUALQUER ANÁLISE TÉCNICA DOS RISCOS. AMPLIAÇÃO DA EXPOSIÇÃO DO FUNDO DE GARANTIA À EXPORTAÇÃO (FGE) A RISCOS NÃO DEVIDAMENTE DIMENSIONADOS, TAMBÉM À MÍNGUA DE ESTUDO TÉCNICO RESPALDADO EM CRITÉRIOS TÉCNICOS, COM DEFINIÇÕES CLARAS, DETALHADAS E ROBUSTAS, CAPAZES DE OBJETIVAMENTE AMPARAR A ADOÇÃO DE MITIGADORES, COM AS DEVIDAS GRADAÇÕES. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E EFICIÊNCIA INSCULPIDOS NO CAPUT DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, ASSIM COMO AOS PRINCÍPIOS DA FINALIDADE, MOTIVAÇÃO, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DEFINIDOS NO CAPUT DO ART. 2º DA LEI 9.784/1999. AUDIÊNCIA. APROVAÇÃO INDISTINTA E EXPRESSIVA DE MEF NAS OPERAÇÕES CURSADAS NO CCR EXPÕE O FGE A PAÍSES DE RISCO ALTO QUE COMPÕEM O CONVÊNIO, CONFLITA COM A NATUREZA SOBERANA DESSES RISCOS E NÃO ESTÁ BASEADA EM CRITÉRIOS ATUARIAIS CAPAZES DE COBRIR O RISCO DE INADIMPLÊNCIA DAS OBRIGAÇÕES GARANTIDAS. REFERÊNCIA EMPRESTADA DA OCDE PARA AMPARAR OS MEF NÃO GUARDA COERÊNCIA E NÃO SE HARMONIZA COM A METODOLOGIA ESTABELECIDADA PELA PRÓPRIA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL, NEM ESTÁ RESPALDADA EM PROCEDIMENTO TÉCNICO PRÓPRIO. EXCLUSÃO DE RESPONSABILIDADE EM RAZÃO DE FALECIMENTO. ACOLHIMENTO DE RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DOS DEMAIS, SEM APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, instrução elaborada por Auditor Federal de Controle Externo da então Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinanças) (peça 560), a qual contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 561-562):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação autuada em atendimento ao item 9.5 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, em cujo âmbito estão sendo avaliadas as condutas e as eventuais responsabilidades dos diversos agentes dos órgãos e entidades envolvidos com a matéria, tendo em vista que a Camex, ao aprovar a Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008, consoante Ata da 68ª Reunião do Conselho de Ministros de 28/10/2009, que lhe foi submetida pelo Cofig (Ata da 54ª Reunião, de 28/1/2009, e 55ª Reunião, de 18/2/2009):

“9.5.1. autorizou, sem a análise técnica adequada dos riscos, a aplicação de desconto de 50% (*MEF* - *Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, posteriormente ampliado para 80% (70ª Reunião Ordinária do Cofig, de 25/5/2010, e 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010), percentual também autorizado pela Nota Técnica Atuarial para Seguro de Crédito à Exportação para Operações com Garantia da União, de 20 de abril de 2013, e vigente até a edição da Nota Técnica Atuarial para Seguro de Crédito à Exportação para Operações com Garantia da União, de 15 de outubro de 2015;

9.5.2. ampliou, com a medida do item 9.5.1, a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em possível violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999;”

HISTÓRICO

2. Autuado o presente processo, elaborou-se a instrução à peça 11 com o fito de justamente identificar as condutas irregulares e os respectivos responsáveis.

3. As condutas consideradas irregulares decorrem das autorizações para aplicação e ampliação de descontos no rating OCDE por meio da adoção de *Mitigation Exclusion Factor* (*MEF*), os quais expuseram a riscos não devidamente dimensionados o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), nos termos já acima descritos. Tais descontos, segundo a fórmula de cálculo do Seguro de Crédito à Exportação, conforme descrição completa que compõe o item V.1.5 do Relatório de Fiscalização (parágrafos 539 a 647), à peça 333, p. 118-146, do TC 032.888/2016-3, resultaram em redução do rating OCDE para efeito do cálculo do limite de exposição do FGE segundo nova metodologia introduzida, à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações.

4. As autorizações para aplicação e ampliação do *MEF* encontram-se, por sua vez, consubstanciadas nas atas do Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações (Cofig) e Câmara de Comércio Exterior (Camex), também acima identificadas e cujos trechos de interesse foram reproduzidos nos parágrafos 9 a 15 da instrução precedente à peça 11. As competências de ambos os colegiados também foram devidamente descritas na aludida instrução nos seguintes termos:

5. O art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, estabelece a competência privativa do Presidente da República para sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução. Já o inciso VI, alínea “a”, do referido dispositivo constitucional, também confere ao Presidente da República a competência privativa para, mediante decreto, dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

6. Nos termos do art. 20-B da Lei 9.649/1998, foi criada a Camex – Câmara de Comércio Exterior, com a competência para deliberar sobre matéria relativa a comércio exterior. Segundo o §1º desse dispositivo legal, o Poder Executivo disporia sobre as competências, a organização e o funcionamento da Camex.

7. Por conseguinte, o Decreto 4.732/2003 dispôs sobre a Câmara de Comércio Exterior (Camex), na oportunidade vinculada ao Conselho de Governo. O art. 2º do referido Decreto tratou das competências da Camex necessárias à consecução dos objetivos da política de comércio exterior. Dentre essas competências, destaque-se a que lhe atribui (art. 2º, inciso IX) **“fixar diretrizes para a política de financiamento das exportações de bens e de serviços, bem como para a cobertura dos riscos de operações a prazo, inclusive as relativas ao seguro de crédito às exportações”** (grifos nossos).

8. Por sua vez, o Decreto 4.993/2004 tratou da criação do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), colegiado que integra a Camex. Sua competência originária, estabelecida pelo art. 1º do aludido Decreto, era “enquadrar e acompanhar as operações do Programa de Financiamento às Exportações - PROEX e do Fundo de Garantia à Exportação - FGE, **estabelecendo os parâmetros e condições para concessão de assistência financeira às exportações e de prestação de garantia da União**” (grifos nossos). Com a edição do Decreto 7.714/2012, foi feita uma pequena alteração de redação das competências do Comitê, cabendo ressaltar a que passou a constar no inciso II do art.1º do Decreto 4.993/2004 alterado, a qual atribuiu ao Cofig **“estabelecer 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”**. O mesmo Decreto 4.993/2004, no seu art. 3º, ainda assentou a competência da Camex ao dispor que também lhe cabia definir **“as diretrizes e os critérios para concessão de assistência financeira e de prestação de garantia da União nas exportações brasileiras”**. (grifos originais)

5. Estabelecidas as competências, as responsabilizações recaíram sobre os signatários das respectivas atas que atuaram na condição de membros dos colegiados com direito a voto. Foram identificadas 3 situações originárias irregulares, quais sejam: (i) aplicação de desconto de 50% (*MEF - Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR e de 30% (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*) para Angola; (ii) ampliação do desconto dos países que cursam suas operações no CCR para 80%; e (iii) manutenção da autorização de desconto de 80% (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, todas à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, com violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999. Das 3 situações originárias, resultaram 6 condutas tendo em vista as atuações e competências dos 2 colegiados (Cofig e Camex). Deve-se ressaltar que foi incluída nestes autos a avaliação das condutas e responsabilidades relacionada à aprovação de 30% (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*)

para Angola, tendo em vista que o referido desconto atribuído consta do mesmo item da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008, apreciada na 54ª Reunião Cofig e 68ª Reunião Camex, que também conferiu os descontos para as operações cursadas no CCR. Assim, considerando que a Nota Técnica Atuarial para Seguro de Crédito à Exportação para Operações com Garantia da União, de 20 de abril de 2013, não mais previu expressamente o desconto no rating OCDE para Angola, há condutas e responsabilidades também sendo avaliadas no bojo do TC 015.843/2018-1 em vista do disposto no item 9.6 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário.

6. Diante do apurado, consoante encaminhamento da instrução à peça 11, foi proposta a realização de audiência dos responsáveis, a qual foi acatada pela Unidade Técnica (peça 12), nos seguintes termos:

21. Em vista do exposto, propõe-se 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, e com fundamento nos arts. 11 e 43, inciso II, da Lei 8.443/91 e art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, sugerindo, ainda, sejam realizadas as audiências dos responsáveis a seguir apontados, para que, no prazo de noventa dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades indicadas:

[Conduta 1]

a) aprovação pelo Cofig da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008, conforme Ata da 54ª Reunião do Comitê, de 28/1/2009, 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% (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*) para Angola, à míngua da devida fundamentação e de qualquer análise técnica dos riscos, descurando dos deveres inculpidos no art. 1º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência inculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

Cofig	
CPF	Nome
280.080.578-15	Ivan João Guimarães Ramalho
003.592.545-00	Antônio Carlos Pinho de Argolo
849.079.327-15	Antônio José Alves Júnior
475.345.329-49	André Luiz Andrade Bobroff
183.559.789-00	Enio Cordeiro
688.045.557-34	Luiz Fernando Pires Augusto

[Conduta 2]

b) aprovação pela Camex da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008, conforme Ata da 68ª Reunião da Camex, de 28/10/2009, 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% (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*) para Angola, à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos, descurando dos deveres inculpidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência,

ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

Camex	
CPF	Nome
024.842.858-68	Miguel João Jorge Filho
316.531.971-53	Giles Carriconde Azevedo
091.856.151-53	Antônio de Aguiar Patriota
004.364.701-44	Nelson Machado
002.070.981-15	Reinhold Stephanes
224.830.041-72	João Bernardo de Azevedo Bringel
634.270.440-68	Daniel Maia

[Conduta 3]

c) aprovação pelo Cofig, conforme Ata da 70ª Reunião do Comitê, de 25/5/2010, da ampliação para 80% do desconto (*MEF - Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos, descumprindo os deveres insculpidos no art. 1º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

Cofig	
CPF	Nome
280.080.578-15	Ivan João Guimarães Ramalho
182.374.441-91	Sheila Ribeiro Ferreira
393.486.601-87	Marcus Pereira Aucélio
688.045.557-34	Luiz Fernando Pires Augusto
475.345.329-49	André Luiz Andrade Bobroff

[Conduta 4]

d) aprovação pela Camex, conforme Ata da 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010, da ampliação para 80% do desconto (*MEF - Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos, descumprindo os deveres insculpidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição

Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

Camex	
CPF	Nome
024.842.858-68	Miguel João Jorge Filho
475.345.329-49	Paulo Bernardo Silva
295.482.410-72	Evandro de Sampaio Didonet
688.045.557-34	Luis Fernando Pires Augusto
031.203.258-72	Wagner Gonçalves Rossi
474.292.406-15	Carlos Eduardo Esteves Lima
303.570.800-25	Guilherme Cassel

[Conduta 5]

e) aprovação pelo Cofig da Nota Técnica Atuarial de 5/2/2013, a qual reproduziu em seu item 4.1.4 MARGEM DE SOLVÊNCIA (MSFGE) a autorização para desconto de 80% (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, conforme Ata da 101ª Reunião Ordinária do Comitê, de 30/1/2013, à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos, descurando dos deveres inculpidos no art. 1º, inciso II, do Decreto 4.993/2004, com redação dada pelo Decreto 7.714/2012, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência inculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

Cofig	
CPF	Nome
656.147.550-04	Alessandro Golombiewski Teixeira
743.481.327-04	Adriano Pereira de Paula
182.374.441-91	Sheila Ribeiro Ferreira
034.091.094-12	Marcela Santos de Carvalho
385.181.717-68	Hadil Fontes da Rocha Vianna
342.835.011-15	Carlos Márcio Bicalho Cozendey

[Conduta 6]

f) aprovação pela Camex da Nota Técnica Atuarial de 5/2/2013, a qual reproduziu em seu item 4.1.4 MARGEM DE SOLVÊNCIA (MSFGE) a autorização para desconto de 80% (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, conforme Ata da 93ª Reunião da Camex, de 5/2/2013, à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos, descurando dos deveres inculpidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência inculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de

1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

Camex	
CPF	Nome
129.845.316-04	Fernando Damata Pimentel
165.085.130-87	Jorge Alberto Portanova Mendes Ribeiro Filho
012.281.887-34	Ruy Nunes Pinto Nogueira
725.217.320-87	Laudemir André Müller
032.815.116-51	Beto Ferreira Martins Vasconcelos
400.606.759-34	Eva Maria Cella Dal Chiavon
768.643.671-34	Dyogo Henrique de Oliveira

7. Nos termos do despacho do Relator, Exmo. Sr. Ministro-Substituto Augusto Sherman, de 25/1/2019, à peça 13, a proposta alvitrada também foi integralmente acatada.

EXAME TÉCNICO

8. Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 13), foram promovidas as audiências dos responsáveis, os quais foram devidamente identificados por “nome”, “CPF”, “expediente de notificação da audiência”, “documento de ciência” e “documento de resposta”, tudo conforme Apêndice A da presente instrução.

9. A audiência alcançou 32 responsáveis, entre signatários das atas do Cofig e Camex, sendo que há um caso em que o mesmo responsável (Luiz Fernando Pires Augusto - CPF 688.045.557-34) responde por ambos os colegiados.

10. Em relação aos responsáveis Antônio Carlos Pinho de Argolo (CPF 003.592.545-00) e Jorge Alberto Portanova Mendes Ribeiro Filho (CPF 165.085.130-87), foram encaminhados documentos, respectivamente às peças 119, 213, 467 e 233 a 235, atestando o falecimento de ambos. Em consulta ao sistema Sisobi a partir do portal do e-TCU, confirmam-se os falecimentos, respectivamente, em 6/9/2014 e 9/5/2015.

11. O Sr. João Bernardo de Azevedo Bringel (CPF 224.830.041-72) tomou ciência do Ofício 0062/2019-TCU/SecexEstataisRJ (peça 78), conforme documento constante da peça 149, e não apresentou razões de justificativa quanto às irregularidades verificadas.

12. Transcorrido o prazo regimental fixado, e não tendo o aludido responsável apresentado razões de justificativa, entendemos que deverá ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

13. Os demais responsáveis tomaram ciência dos aludidos ofícios, conforme documentos constantes das peças listadas no Apêndice A desta instrução, tendo apresentado, tempestivamente, suas razões de justificativa, de acordo com documentos também constantes do referido Apêndice A. Especificamente em relação ao responsável Luiz Fernando Pires Augusto (CPF 688.045.557-34), por um lapso, o Ofício 0055/2019-TCU/SecexEstataisRJ (peça 70) deixou de contemplar a supracitada conduta 4. Sendo assim, nos termos do Ofício 0014/2021-TCU/SecexFinanças (peça 506) complementou-se a audiência para incluí-la.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

Ivan João Guimarães Ramalho (CPF 280.080.578-15) (peça 224) e André Luiz Andrade Bobroff (CPF 475.345.329-49) (peça 226) [Condutas 1 e 3]

14. Inicialmente, os responsáveis alegam divergência entre os termos do item 9.5 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário e os do Ofício 0048 e 0052/2019 – TCU que lhe comunicaram a audiência, tendo em vista que o referido dispositivo do julgado havia determinado que fossem avaliadas as condutas e eventuais responsabilidades dos diversos agentes dos órgãos envolvidos com a matéria ao passo que os aludidos expedientes já solicitam a apresentação de razões de justificativa em face da existência de irregularidades. Tal situação significaria um possível julgamento antecipado dos fatos porquanto teria sido afirmada de forma contundente e supostamente constrangedora a violação dos princípios da moralidade e eficiência antes mesmo de conhecer as razões de justificativa que viriam a ser apresentadas (peças 224 e 226, p. 3).

15. Seguem com considerandos a respeito das competências dos órgãos então envolvidos com o Programa de Crédito à Exportação (Proex), Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e Seguro de Crédito à Exportação (SCE), às peças 224 e 226, p. 3-7, a exemplo de Camex, Cofig, Sain-MF, SBCE e ABGF.

16. Na sequência, estabelece-se uma cronologia de reuniões do Cofig no decorrer dos exercícios de 2008 a 2010, em que se intenciona apresentar a gênese das medidas em relação às quais versa a audiência e, ao mesmo tempo, são aduzidos argumentos com o objetivo de afastar a responsabilidade, conforme quadro a seguir:

51ª Reunião Ordinária do Cofig, de 29/10/2008 (peças 224 e 226, p. 7-8)

- Apresentação de relatório técnico pela SBCE sobre as operações 357 e 358 para a Argentina referente a pleito de cobertura do SCE, com curso no CCR, as quais estariam dentro dos limites de prêmio por país, porém extrapolariam o limite de 25% do ativo líquido do FGE estabelecido pelo Voto CFGE 008/2002 do extinto Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação (posteriormente substituído pelo Cofig), regra amparada por nota técnica atuarial aprovada pela Camex em 2002;

- A metodologia estabelecida nesse voto estaria defasada no que concerne ao limite de concentração do país por ser uma decisão do ano de 2002, o que recomendaria sua revisão para que passasse a ser calculado sobre o valor máximo de alavancagem do FGE. Além disso, haveria uma percepção da SBCE de que o risco associado às operações dos países cursadas no CCR deveria ser menor do que aqueles fora do convênio, **em razão de uma suposta dispersão do risco por todos os participantes do CCR**;

- O Cofig, então, aprovou as operações para a Argentina com a cobertura do SCE, mesmo ultrapassando o limite de 25% do ativo líquido do FGE, sob a alegação de que a regra até então vigente estaria defasada por já ter transcorrido sete anos desde o Voto CFGE 008/2002. Ademais, houve a recomendação para que a Secretaria-Executiva do Cofig e a SBCE providenciassem a revisão do referido voto, em razão de uma alegada nova realidade daquele momento provocada pela demanda crescente do setor exportador pela cobertura do SCE.

52ª Reunião Ordinária do Cofig, de 26/11/2008 (peças 224 e 226, p. 8-9)

- Os estudos técnicos para fundamentar uma proposta de substituição do Voto CFGE 008/2002 já teriam avançado no âmbito técnico com previsão de novas premissas para o cálculo do limite de exposição por país;
- As novas premissas teriam sido discutidas no GAT [Grupo de Assessoramento Técnico] anteriormente à reunião do Cofig e estariam fundamentadas em nota técnica atuarial assinada por atuário atestando a racionalidade e eficiência do modelo para posterior análise e deliberação da Camex. No mais, cabia à Secretaria-Executiva do Cofig acompanhar e supervisionar tempestivamente os trabalhos da SBCE;
- O Cofig tomou ciência das novas premissas técnicas de revisão dos limites de exposição por país que iriam alterar o Voto CFGE 008/2002, além de retirar de pauta operações da Argentina enquanto não concluído o mencionado trabalho de revisão.

53ª Reunião Ordinária do Cofig, de 17/12/2008 (peças 224 e 226, p. 9-10)

- Apresentação pela SBCE de proposta de nova Nota Técnica Atuarial de Limites de Exposição do FGE, após discussão no GAT, com as seguintes premissas técnicas: (i) patrimônio líquido do FGE alavancado em 05 vezes; (ii) **exposição por nível de risco-país decrescente de 100% a 40%, conforme classificação da OCDE**; (iii) ponderação do limite por país em 25% do nível de risco-país; (iv) possibilidade de redução do impacto no limite de exposição para outras operações que possuam 50% de redução, permitido pela OCDE, do impacto no limite de exposição para operações cursadas no CCR. Dessa forma, os limites de exposição por país, devidamente ponderados em função da classificação de risco soberano da OCDE, passariam a ser relacionados ao Patrimônio Líquido Alavancado;
- O Cofig recomendou que cada membro aprofundasse o tema e que eventuais consultas deveriam ser dirigidas à SBCE cujas respostas seriam replicadas aos membros.

54ª Reunião Ordinária do Cofig, de 28/01/2009 (peças 224 e 226, p. 10-11)

- A SBCE apresentou a nova proposta de nota técnica atuarial para alterar a metodologia de cálculo do limite de exposição do FGE em atendimento à recomendação inicialmente expedida na 51ª Reunião Ordinária do Cofig, de 29/10/2008. As novas premissas [já descritas acima] previam a elevação da alavancagem do FGE e redução dos valores das operações que seriam impactadas nos limites de exposição do país nos casos em que incidirem mitigadores de risco, como nas que forem cursadas no CCR ou nas situações de constituições de garantias colaterais;
- O Cofig, então, aprovou os termos técnicos da nova nota técnica atuarial e recomendou seu encaminhamento à Camex para apreciação e deliberação. Recomendou também ao GAT que as considerações apresentadas pelos seus membros fossem discutidas com o fim de aperfeiçoar as premissas da nova metodologia [refere-se a questionamento quanto ao uso de mitigador de apenas 50% para as operações cursadas no CCR para o cálculo do limite de exposição tendo em vista que já era aplicada maior mitigação para o cálculo do prêmio de seguro que atribuía nível risco 1 segundo escala da OCDE. Além disso, também se questionava a atribuição de níveis de risco distintos para os países que cursavam suas operações no CCR].

55ª Reunião Ordinária do Cofig, de 18/2/2009 (peças 224 e 226, p. 11-14)

- Os debates sobre o tema não se exauriram no âmbito da 54ª Reunião Ordinária do Cofig, de 28/1/2009, continuando em reuniões do GAT, Cofig, Camex e outros órgãos envolvidos;
- Foi informado que a Camex, em 5/2/2009, retirou de pauta a proposta de modificação da metodologia de cálculo dos limites de exposição do FGE;
- Cofig orientou a SBCE a analisar a possibilidade de ajustes no modelo aprovado nesse colegiado com vistas a possibilitar a apreciação e deliberação de operações de exportação, com

garantia do FGE, **para países cujos limites já estavam tomados;**

- A supracitada recomendação teria partido de solicitação do MRE que propusera ajustes na nota técnica atuarial em razão das seguintes condições (*verbis*):

- a) examinar ajustes na metodologia existente (Voto nº 001 do extinto CFGE), exercendo-se algumas flexibilidades previstas, de modo a aumentar os limites de exposição mantendo-se sua integridade técnica;
- b) estabelecer diferenciação no efeito mitigador das diferentes modalidades de garantias, em que a metodologia deveria classificar as operações cursadas no CCR na categoria de risco 1/7 para fins de concessão de crédito e garantia (segundo o disposto na Resolução CAMEX nº 44/2002);
- c) admitir o estabelecimento de limite individual de exposição por país, observados os níveis de mitigação das garantias oferecidas;
- d) admitir: (a) limite de alavancagem superior a 5 vezes e (b) efeito do CCR na determinação da margem de solvência aplicada ao patrimônio líquido ajustado do FGE, respeitadas as disposições aplicáveis pelas entidades regulatórias brasileiras; e
- e) desenvolver metodologia própria para cálculo de risco-país para fins de concessão de crédito e garantia. Naquele momento se adotava a metodologia da OCDE. Na nova metodologia de risco-país, poderia ser reconhecida como mitigador de risco a prioridade de mercado ou a condição de sócio de mecanismos regionais de integração.

- O argumento que teria sido apresentado pelo MRE para embasar sua solicitação seria que o CCR não encontrava paralelo na prática dos países da OCDE e que até aquele momento nunca ocorrera *default* de bancos centrais no mecanismo, mesmo em situações econômicas adversas. Dessa forma, a condição de metodologia própria de precificação do prêmio de seguro também deveria ser replicada no estabelecimento dos limites de exposição do FGE, devendo ser considerada a mesma classificação de risco para todos os países do convênio;

- Assim, a proposta apresentada pelo MRE alteraria dois pontos da nota técnica atuarial aprovada no Cofig: (i) limite de exposição para países do CCR (1/7); e (ii) margem de solvência;

- O MRE também teria alegado que a metodologia própria para cálculo do risco-país poderia incorporar uma visão própria do Brasil e traduzir estratégias de ampliação da presença em mercados prioritários ou promover o processo de integração regional, a exemplo do que fizera o COFACE, agência de crédito à exportação francesa, que tinha sua metodologia própria apesar de “membro” do *Arrangement* da OCDE.

56ª Reunião Ordinária do Cofig, de 27/3/2009 (peças 224 e 226, p. 14)

- Ainda continuava em estudos a proposta de ajustes nas premissas da metodologia de cálculo dos limites de exposição, em conjunto com a SBCE, “sendo enfatizada a criação de solução equânime para a exposição de todos os países”.

57ª Reunião Ordinária do Cofig, de 28/4/2009 (peças 224 e 226, p. 14-15)

- SBCE apresentou proposta de duas alterações ao modelo de cálculo do limite de exposição do FGE: a) extinção do limite de 25% do Patrimônio Líquido do FGE para as operações com curso no Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos – CCR; e b) aplicação da Margem de

Solvência

sobre o limite disponível de prêmio para novas operações, mas que não satisfizeram a expectativa do MRE, sob o argumento de que aumentariam o limite para alguns países, porém diminuiriam “sensivelmente” o limite de outros países que o Brasil teria importantes interesses comerciais.

59ª Reunião Ordinária do Cofig, de 25/6/2009 (peças 224 e 226, p. 15)

- Informado que o tema ainda continuava em análise na Camex e que o assunto seria reapresentado a esse colegiado pelo MRE e Mdic.

64ª Reunião Ordinária do Cofig, de 23/11/2009 (peças 224 e 226, p. 15-16)

- Informado que a Camex havia aprovado, em sua última reunião [28/10/2009], a Nota Técnica Atuarial de Limite de Exposição do FGE, além da criação de grupo de trabalho, sob condução do Cofig, para discutir e apresentar parecer a respeito das premissas do MRE atinentes aos cálculos dos limites de exposição.

- Teria sido realizada reunião do aludido grupo de trabalho no dia 8/12/2009, com o objetivo de discutir os impactos no FGE resultantes das sugestões do MRE no seguinte sentido: (i) utilização de alavancagem de 9,09 vezes o Patrimônio Líquido do fundo; e (ii) atribuição da classificação de risco 1/7 para os países do CCR.

- **A SBCE elaborou estudos que apontavam, caso fossem utilizados os parâmetros sugeridos, que a exposição do FGE atingiria o valor de US\$ 165 bilhões:**

- Assim, teria sido apresentada uma “**alternativa mais palatável**” pela própria SBCE com as seguintes premissas: a) manutenção da alavancagem de 5 vezes o PL; b) trava do risco médio ponderado da carteira do FGE em 1; e c) concessão de desconto de 80% no risco dos países do CCR, o que reduziria o risco desses países ao nível 1/7, para efeito do cálculo de limite de exposição;

- Esse novo cenário, decorrente de posição mais conservadora, resultaria em uma elevação da exposição máxima de valor aproximado de US\$ 42 bilhões, bem assim em aumento dos limites de exposição de todos os países, sendo que os países participantes do CCR teriam aumento mais expressivo.

65ª Reunião Ordinária do Cofig, de 14/12/2009 (peças 224 e 226, p. 16-17)

- O assunto que havia sido tratado apenas no âmbito do grupo de trabalho entrou na pauta da reunião do Cofig, que orientou fosse dado conhecimento à Camex, na reunião de 15/12/2009, sobre o andamento dos trabalhos do referido grupo.

66ª Reunião Ordinária do Cofig, de 29/1/2010 (peças 224 e 226, p. 17)

- O Cofig tomou conhecimento sobre a deliberação da Camex quanto ao relato das discussões e aos entendimentos do grupo de trabalho relacionados às propostas do MRE de alteração da metodologia de cálculo dos limites de exposição do FGE.

70ª Reunião Ordinária do Cofig, de 25/5/2010 (peças 224 e 226, p. 17-19)

- Após novas avaliações da SBCE e outras discussões, o assunto retornou à pauta do Cofig, em sua reunião ordinária de 25/5/2010, em que o grupo de trabalho já anteriormente mencionado apresentou proposta de ajuste ao modelo com os seguintes parâmetros:

- a) alterar a alavancagem do Fundo de 5 vezes para 9,09 vezes o seu Patrimônio Líquido - PL, conforme norma do BACEN, o que permitirá maior apoio do FGE às exportações brasileiras;
- b) considerar os países integrantes do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos - CCR risco 1/7 para efeito de limite de exposição, mesmo que o país tenha nível de risco superior,

ou seja, ao se adotar esse procedimento, o limite de exposição por país teria o mesmo tratamento que atualmente é dado para efeito de precificação do seguro de crédito à exportação; e

c) instituir trava mínima de 100% de *Risk Weight Asset - RWA* (ativo ponderado pelo risco) médio para o cálculo do limite de exposição.

- O representante da SBCE teria destacado que a trava mínima de 100% do *RWA* poderia ser considerada um ajuste conservador e, ao mesmo tempo, uma medida necessária para evitar que o FGE atingisse níveis muito elevados de exposição;

- Na ocasião, o representante do Tesouro Nacional, por sua vez, informou que essa secretaria iria propor que a alavancagem do FGE se situasse em cinco vezes seu Patrimônio Líquido, com possibilidade de ser alterado no futuro caso necessário;

- A decisão do Cofig, por outro lado, não teria feito menção à aprovação da ampliação para 80% do desconto (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, mas apenas recomendado o envio da matéria à apreciação da Camex com a proposta de ajustes na nota técnica atuarial do FGE, tendo em vista ser a instância competente para formular a política de comércio exterior e definir as diretrizes e os critérios para a sua execução.

17. As defesas prosseguem, às peças 224 e 226, p. 20, aduzindo que a recomendação de considerar os países integrantes do CCR como de risco 1/7 para apuração dos limites de exposição, mesmo tratamento já adotado na precificação do prêmio do seguro à exportação, já vinha sendo adotada no bojo dos debates técnicos que orientaram a edição da nova nota atuarial para definição dos limites de exposição e que havia sido apresentada na 54ª Reunião Ordinária do Cofig, de 28/1/2009. Nessa oportunidade, o grupo técnico teria adotado posição mais cautelosa e sugerido a adoção de um mitigador de 50% sobre o risco-país.

18. Ainda segundo alegado, desde a Reunião Ordinária do Cofig, de 29/10/2008, já havia a intenção de considerar os países do CCR como de risco 1/7, para efeito de limite de exposição, alinhando com o tratamento dado à precificação do prêmio de seguro à exportação. Assim, quando tal premissa foi abordada conjuntamente com outras na 70ª Reunião Ordinária do Cofig, já haveria maturidade suficiente dos membros do Cofig, do GAT e da SBCE para sugerir a adoção de tal parâmetro. Essa decisão de flexibilização de regras dos mecanismos oficiais de apoio às exportações teria levado em consideração o contexto de escassez de linhas de crédito provocada pela crise americana com ápice em setembro de 2008. A severidade da crise teria sido tratada, inclusive, na 2ª Reunião de Cúpula do G20 sobre Mercados Financeiros e Economia Mundial, realizada em Londres, no dia 2/4/2009. Ao final do encontro, foi publicada a Declaração dos Líderes do G20 em Londres, em que se destaca o item 22 com o subtítulo “Resistindo ao Protecionismo e Promovendo o Comércio e Investimentos Globais” (peças 224 e 226, p. 20-21).

19. Por fim, assentam, ainda, que o tema não havia se esgotado no âmbito da decisão da 70ª Reunião do Cofig, de 25/5/2010, sendo submetido à deliberação da Camex, em sua 72ª Reunião Ordinária, realizada em 26/5/2010, que decidiu por aprovar as premissas (peças 224 e 226, p. 21).

Antônio José Alves Júnior (CPF 849.079.327-15) [Conduta 1] (peça 358)

20. Preliminarmente, são tecidas considerações no sentido de que **os descontos no rating seriam admitidos pela OCDE em razão de mitigadores de risco observados em determinadas operações de crédito**. O documento de referência utilizado é o *Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits* publicado em 2004 (*Arrangement 2004*). Segundo alegado, o referido documento, em seu Anexo VII, ampara o uso de mitigadores (*Mitigation Exclusion Factors*

- *MEF*) para redução do cálculo dos prêmios de seguro segundo os critérios da tabela abaixo (peça 358, p. 3-5):

Tabela 1 – Fatores de mitigação/exclusão de risco país

MITIGADOR	MEF (máx)
OFFSHORE FUTURE FLOW COMBINED WITH ESCROW ACCOUNT	0.20 (0.30 ou 0.40 exc.)
OFFSHORE HARD SECURITY	caso a caso
OFFSHORE ASSET-BASED SECURITY	Restrito, de acordo com o MPR resultante
OFFSHORE ASSET-SECURED AND ASSET-BASED FINANCING	0.10 (0.20 para aeronaves)
CO-FINANC. WITH INTERNATIONAL FINANCING INSTITUTIONS	0.05
LOCAL CURRENCY FINANCING	0.50 ou 0.35
3RD COUNTRY INSURANCE OR CONDITIONAL GUARANTEE	Em análise
DEBTOR REPRESENTING BETTER RISK THAN SOVEREIGN	Em análise

Fonte: Arrangement, 2004, pp. 17 e Anexo VII



21. Ademais, aduz que, à página 17 do aludido *Arrangement* 2004, admite-se a adoção de outros mitigadores além daqueles anteriormente mencionados. Faz-se, ainda, referência de que não haveria censura ao uso de outros mitigadores, bastando apenas ao país-membro apresentá-lo à OCDE e que não houvesse objeção por qualquer outro participante. Frisa (*verbis*): “descontos no rating risco-país são admitidos pela OCDE a partir de cenários em que haja garantias especiais que diminuam o risco da operação de crédito, sendo a experiência acumulada em torno dos mitigadores a base para validá-los” (peça 358, p. 5).

22. Assim, alega-se que os descontos no rating da OCDE para países que cursavam sua operação pelo CCR e para Angola, abrigadas pelo Memorando de Entendimento Brasil-Angola (MEBA), eram práticas consolidadas antes de 2008 no FGE. Considera-se que as operações realizadas ao abrigo do CCR e do MEBA seriam menos arriscadas do que aquelas feitas sem amparo nesses instrumentos, além de seus históricos revelarem uma suposta inexistência de sinistros, o que confirmaria seu risco próximo a zero (peça 358, p. 6). Por outro lado, o uso de mitigadores para cálculo do prêmio de seguro, inspirado desde o voto do Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação (CFGGE) 008/2002, que defendia a possibilidade de redução em 80% do risco atribuído pela OCDE em operações cursadas no CCR, a qual foi consagrada por meio da Resolução Camex 44/2003, tivera como efeito o aumento da disponibilidade de recursos para os países cujos ratings foram descontados. A limitação ocorria em razão de a Nota Técnica MLP02/2001 estabelecer os limites de exposição de cada país a partir de um dado limite de prêmio

(peça 358, p. 6-7). Reproduz-se trecho do mencionado voto no qual conclui-se que o CCR é um sistema integrado por dois componentes fundamentais: (i) **mecanismo multilateral** quadrimestral de pagamentos e (ii) **sistema de garantias**.

23. No tópico referente à **estrutura existente em 2008 voltada para analisar, para o FGE, mitigadores de risco e descontos no rating OCDE**, em resumo, foi aduzido que a aprovação de descontos no referido rating era de competência da Camex, consoante art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003, além do que a Sociedade Brasileira de Crédito às Exportações (SBCE) tinha como atribuição, como empresa contratada pela União, proporcionar o lastro técnico das decisões adotadas sobre o tema. A referida empresa ainda seria membro pleno da União de Berna (organização mundial da indústria de créditos à exportação, congregando mais de oitenta seguradoras no mundo) e suas análises eram submetidas à apreciação do Cofig, que tinha a atribuição de enquadrar e acompanhar as operações do Proex e FGE, além de estabelecer parâmetros e condições para a concessão do SCE. Além disso, as reuniões ordinárias do Cofig eram precedidas de reuniões de mais uma instância técnica, no caso, do Grupo de Assessoramento Técnico (GAT), formado por representantes do Banco do Brasil, SBCE e BNDES. Assim, somente as matérias apreciadas consensualmente no âmbito do Cofig, devidamente precedidas de reuniões técnicas entre assessores, representantes dos ministros e dessas próprias autoridades, eram encaminhadas à Camex (peça 358, p. 7-9).

24. Em relação ao **procedimento para revisão dos descontos no rating OCDE entre 2008 e 2009** (peça 358, p. 9-15), faz-se, a exemplo de outros responsáveis, uma cronologia das reuniões do Cofig e GAT, no intuito de demonstrar ter havido adequada discussão técnica sobre o assunto, assim sintetizado: (i) Reunião Ordinária do Cofig, de 29/10/2008, inicia a discussão a respeito da alteração da metodologia de cálculo dos limites de exposição junto ao FGE, tendo em vista que o modelo adotado no Voto CFGE 008/2002 estaria defasado, além do que o risco associado ao CCR deveria ser considerado menor em razão de alegada **dispersão do risco por todos os países participantes do CCR**. No voto havia prevalecido o limite de prêmio por país (por sua vez, influenciada pelo desconto no rating já acima descrito), mas que haveria clamor para desenvolver solução integrada para tratar o limite de exposição considerado o novo contexto econômico; (ii) Reunião Ordinária do Cofig, de 26/11/2008, que havia sido precedida de reunião do GAT, avança nas discussões a respeito da revisão de limites de exposição por país, em substituição ao já referido voto, sendo previstas novas premissas para o cálculo desse limite. Nessa ocasião, o representante da SBCE esclarece que restava pendente a análise quanto à viabilidade atual do novo sistema, o que demonstraria a importância que se dava ao conhecimento e controle dos riscos da mudança; (iii) 53ª Reunião Ordinária do Cofig, de 17/12/2008, contém esclarecimentos por parte da SBCE a respeito dos limites de exposição por país, que passariam a ser ponderados em função da classificação de risco da OCDE, e que seriam relacionados ao Patrimônio Líquido Alavancado. Diante da complexidade do assunto, foi recomendado que cada membro do Cofig aprofundasse o tema e que eventuais dúvidas fossem encaminhadas à SBCE, cujas respostas seriam replicadas aos membros; (iv) 54ª Reunião Ordinária do Cofig, de 28/1/2009, traz como pilar novas premissas técnicas que propiciaram a elevação da alavancagem do FGE e a redução do impacto das operações nos limites de exposição por país, nos casos em que embutissem mitigadores de risco, por serem cursadas no CCR ou por contemplarem outras garantias colaterais. Os termos técnicos da nota técnica atuarial apresentada, que havia sido devidamente assinada por atuário, foram aprovados pelo colegiado, que recomendou seu envio à deliberação da Camex, sem olvidar de ainda ser recomendado ao GAT que discutisse as considerações apresentadas pelos membros do Cofig com o objetivo de aperfeiçoar as premissas da nova metodologia de cálculo dos limites de exposição do FGE; (v) Nota Técnica 38/COFIG/SAIN/MF, encaminhada à Camex, destaca as principais características e justificativas para a alteração realizada, cujo objetivo era “ajustar a capacidade de alavancagem do fundo aos novos conceitos e tecnologia de gestão financeira e atuarial do risco de crédito”. Tais premissas, representadas em nota técnica atuarial assinada por atuário, teriam sido, por isso, aferidas quanto à

sustentabilidade para resguardar o FGE; e (vi) após o intercuro de nove meses da apreciação pelo Cofig, o que demonstraria ausência de aqodamento no trato do tema, a nova nota técnica atuarial foi aprovada pela Camex em reunião realizada no dia 28/10/2009.

25. Foram, também, apresentadas **as razões objetivas que justificavam a recomendação das novas regras para limites de exposição**: (i) contexto da tomada de decisão; (ii) contragarantias que justificavam o tratamento diferenciado no caso do CCR; e (iii) contragarantias que justificavam o desconto para Angola (peça 358, p. 15-22).

26. Sobre a primeira razão, argui-se que oportunizou a alteração da metodologia de cálculo da exposição do FGE o esgotamento do espaço para novas coberturas do fundo em novas operações de crédito para a Argentina, conforme razões já definidas nas atas das 51ª, 52ª, 53ª e 54ª Reuniões do Cofig. Segundo a SBCE, a metodologia de cálculo até então vigente era conservadora em vista de regras prudenciais vigentes para gestão do risco bancário definidas pelo Acordo de Basileia e incorporadas na proposta da Comunidade Europeia para a regulação de atividades de concessão de seguros e garantias (*Solvency II*), as quais já consideravam o conceito de Patrimônio Líquido Ajustado. Reporta-se ainda o avanço da crise financeira internacional de 2008, que poderia afetar a capacidade de o FGE ofertar garantias para as exportações brasileiras, segundo observações entabuladas pelo Cofig e Camex. Assim, a modernização da gestão do FGE seria um esforço anticíclico do governo brasileiro, feito, segundo alegado, dentro de critérios seguros e tecnicamente recomendáveis. Tal modernização atenderia também uma recomendação do G20 (grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia), no sentido de se flexibilizar o arcabouço legal das instituições a fim de permitir maior participação dos governos na concessão de crédito à exportação, como seguros e garantias. Como exemplo, é citada a declaração dos líderes no encontro de cúpula do G20, em Londres, formalizado em abril de 2009. A modernização da gestão do FGE ainda seria uma medida para aumento da eficiência no uso de recursos públicos, alegadamente feita de modo seguro, sem a necessidade de aporte de recursos públicos adicionais ao Patrimônio Líquido do FGE. A NTA 2008, portanto, consubstanciaria um movimento de ajuste da metodologia de cálculo da exposição do FGE, que passou de limite de prêmio para limite de exposição por país, com uso dos descontos no rating OCDE, observando regras conservadoras estabelecidas pelo Banco Central do Brasil sobre alavancagem dos ativos ponderados pelo risco e o Patrimônio Líquido ajustado. Pontua-se, ao final, que a NTA 2008 não se refere ao prêmio de risco cobrado nas operações, o qual continuaria sendo calculado seguindo o *Knaepen Package* (fórmula que determina o menor prêmio que pode ser cobrado pelo seguro de uma operação de crédito), conforme regras da OCDE.

27. No que concerne à segunda razão, quando a operação de comércio exterior é cursada no CCR, ocorre a emissão de um aval em favor do exportador por instituição financeira autorizada pelo banco central do país importador. Ou seja, **o banco central do exportador tem direito de débito da operação na conta do banco central do importador**, o que eliminaria seu risco comercial. Suscita-se uma hipótese de liquidação por meio de compensações multilaterais entre os doze países participantes, tendo em vista que “nenhum Banco Central recebe seus créditos antes de liquidar seus débitos com todos os outros”. Segundo posto:

No encerramento de cada quadrimestre de compensação, nos meses de abril, agosto e dezembro, cada Banco Central informa ao Banco Agente do CCR - Banco Central de Reserva do Peru, seus saldos bilaterais com cada um dos onze parceiros. Computados todos os valores, obtêm-se o resultado multilateral, que dá origem à transferência de reservas para cobrir os saldos remanescentes. Esse mecanismo reduz o risco da escassez de divisas entre os países

(...)

69. Além do efeito da redução do risco comercial e do risco de escassez de divisas, o CCR funciona, para o Brasil, como mitigador de riscos para financiamentos de longo prazo, pois os

Bancos Centrais podem debitar os documentos de crédito na data do vencimento, independente de serem uma carta de crédito à vista ou uma parcela de um financiamento de 15 anos. Esses dois documentos terão o mesmo tratamento na compensação quadrimestral e serão liquidados pelo saldo multilateral. Como até 2009, o Brasil importava primordialmente produtos básicos ou semimanufaturados dos demais países do Convênio, seus pagamentos eram de curto prazo (até 180 dias), o CCR permitia ao Brasil fazer uma espécie de "abatimento" em divisas, compensando importações de curto prazo com exportações de longo prazo, reduzindo o risco de inadimplência dos financiamentos.

70. O CCR, pelas razões acima mencionadas, era considerado um excelente mitigador de risco no financiamento às exportações brasileiras para os demais membros. E, de fato, desde sua criação, em agosto de 1982 até 2008, não houve registro de Bancos Centrais que não compareceram às rodadas de compensação nem sinistros.

71. No Relatório de Desempenho do FGE, de dezembro de 2008, apresentado ao COFIG pela SBCE, a carteira do CCR respondia por 48,7% da exposição total do FGE. Não havia, naquela data, qualquer "Sinistro a liquidar". 100% dos sinistros a liquidar decorreram de operações cursadas fora do CCR

28. O CCR seria, desse modo, um importante mitigador para operações de crédito, consagrado desde 2002 pelo Voto 008/2002 do então Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação (CFGE), por meio do qual o risco-país nas operações de financiamento às exportações brasileiras poderia ser reduzido em 80% em relação à avaliação da OCDE, regra que foi consagrada com a Resolução Camex 44/2003. Segundo tal resolução, as operações financiadas pelo BNDES e Proex, desde que cursadas no CCR, serão enquadradas no SCE/FGE na categoria de risco 1/7.

29. A decisão de adotar mitigador de risco de 50% nas operações cursadas no CCR ainda demonstraria prudência, tendo em vista que seria natural adotar o mesmo patamar de desconto observado no cálculo do prêmio do seguro (risco 1/7), mas que se optou pelo patamar praticado pela OCDE "em caso de avaliação muito positiva sobre os mitigadores de risco". Tal analogia em relação à OCDE teria sido amplamente explicada nas reuniões ocorridas, além de constar da ata da 54ª Reunião Ordinária do Cofig: "possibilidade de redução do impacto no limite de exposição para outras operações que possuam **50% de redução, permitido pela OCDE**, do impacto no limite de exposição para operações cursadas no CCR". (grifos originais)

30. O desconto foi posteriormente ampliado para 80%, quando o responsável não mais compunha o colegiado do Cofig, o que demonstraria grande confiança nos mecanismos de garantia do CCR.

31. Quanto à terceira razão, alega-se que o apoio oficial às exportações brasileiras para Angola tem como referência memorandos, protocolos e atas de entendimento desde 1980. Em acordo firmado em 1995, teria sido estabelecida a forma de pagamento dos financiamentos e a estrutura das contas garantias vinculadas à exportação de petróleo desse país. O Memorando de Entendimento Brasil-Angola de 2007, que vigia no momento da edição da nova nota técnica atuarial, definia que as operações de financiamento com recursos do BNDES ou Proex teriam cobertura do FGE. Em contrapartida, Angola fazia depósitos regulares de dólares em *Escrow Accounts* no exterior, os quais seriam empregados no pagamento das parcelas dos financiamentos. Os depósitos teriam que ser feitos na agência Grand Cayman do Banco do Brasil e equivaliam a dois carregamentos trimestrais de 21 mil barris/dia de petróleo. Os recursos eram primeiramente destinados à liquidação das parcelas dos financiamentos do Proex e BNDES vencidas no período e, em relação ao BNDES, as vincendas até 45 dias. A cada carregamento, os valores das contas-garantia eram atualizados, devendo manter equivalência com os valores desembolsados dos financiamentos nos seguintes termos: (i) Conta-Reserva: Garantia PROEX - valor equivalente a 6 meses da dívida vincenda; (ii) Conta-Reserva: Garantia BNDES - valor equivalente a 9 meses da dívida vincenda; e (iii) Conta-

Caução: Garantia para oscilações no preço do barril de petróleo - Valor US\$ 270 milhões. Ademais, os recursos excedentes deveriam ser encaminhados para conta destinada ao pagamento de parcelas à vista (15%), movimentada pelo Banco Nacional de Angola (BNA) e para conta com valor excedente do carregamento, também movimentada pelo BNA.

32. Considera-se que a oferta de contragarantias nos termos acima descritos seria um mitigador que se aproximaria daquele previsto no *Arrangement 2004*, denominado *OFFSHORE FUTURE FLOW COMBINED WITH ESCROW ACCOUNT* (fluxos externos futuros combinados com *escrow accounts*). Apesar da alta exposição de Angola ao FGE em dezembro/2008 (19,5% da exposição total do fundo), segundo seu Relatório de Desempenho, superada apenas por Argentina (28,1%) e maior que a dos Estados Unidos (13,9%), não havia qualquer indicação de sinistro de Angola. Assim, a conjugação das contragarantias e o histórico de boas relações comerciais entre os países justificariam o desconto de 30% do prêmio de risco em razão de sua similaridade com o mitigador previsto pela OCDE, que funcionaria como um *benchmarking*.

33. Após **resumo** dos argumentos já anteriormente abordados (peça 358, p. 22-25), são entabuladas considerações no sentido de que **a natureza dos atos praticados pelo justificante não permite a responsabilização pessoal** (peça 358, p. 25-27) em razão dos seguintes motivos: (i) o Cofig exerce função instrumental na definição dos parâmetros para concessão de garantia pelo FGE, porquanto não detém competência decisória para o tema, nos termos do art. 4º, incisos I e II, do seu decreto de criação, tendo apenas validado a NTA 2008 e a encaminhado para deliberação da Camex; (ii) os membros do Cofig exercem apenas representação de caráter institucional, que precisaria seguir o entendimento firmado pelo respectivo órgão representado (sem autonomia da vontade), não se tratando de formação de vontade individual em relação à qual o agente deve responder em caso de agir culposo ou doloso nas hipóteses de infração a um dever.

34. Em conclusão (peça 358, p. 27-28), registra-se a dificuldade na obtenção de documentação para fundamentar a defesa em razão do transcurso do tempo desde a ocorrência (mais de dez anos) e tendo em vista que muitas questões nas reuniões não haviam sido registradas nas respectivas atas. Argui-se a prescrição do ato considerado irregular por considerar tecnicamente mais correto o prazo quinquenal e, caso aplicado o prazo decenal, também teria operada a prescrição porquanto já haveria sido superado esse prazo (10 anos), contado desde a ocorrência do ato (janeiro de 2009) até o dia de recebimento do ofício de audiência (2/2/2019). Por fim, com fulcro no princípio da eventualidade, requer, caso seja verificada algum tipo de irregularidade que possa ser imputada na decisão proferida à Camex, seja o responsável eximido de responsabilidade pessoal, em razão de o Cofig desempenhar função instrumental na definição dos parâmetros para concessão de garantia pelo FGE e seus membros exercerem representação de caráter institucional.

35. Compõem ainda as razões de justificativa os seguintes documentos anexos:

(i) *Arrangement on Officially Supported Export Credits (Arrangement 2004)* (peça 358, p. 29-110);

(ii) Voto CFGE/008/2002 (peça 358, p. 111-114);

(iii) Nota Técnica nta_mlp_02/2001 (Versão 1 – Dezembro de 2001) (peça 358, p. 115-212);

(iv) Nota Técnica 38/COFIG/SAIN/MF (peça 358, p. 213-215).

Enio Cordeiro (CPF 183.559.789-00) [Conduta 1] (peças 174, 220, 221, 225, 236, 237 e 452)

36. Preliminarmente, deve-se registrar que as peças 174, 220, 221, 225 236 e 237 reproduzem as mesmas razões de justificativas. Sendo assim, a descrição da defesa do responsável utilizará como referência apenas a peça 174.

37. O responsável informa que participou da 54ª Reunião Ordinária do Cofig, de 28/1/2009, na condição de representante suplente do MRE. Em seguida, informa que a Resolução Camex 44/2003 havia estabelecido que todas as operações financiadas pelo BNDES e Proex, cursadas no CCR, seriam classificadas na categoria de risco 1/7 da OCDE, para efeito de enquadramento e precificação no Seguro de Crédito à Exportação. Consigna-se que tal reconhecimento da mitigação já teria sido anteriormente consagrado com o Voto 008/2002 do então Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação (CFGE), que haveria regulamentado o FGE e o Seguro de Crédito à Exportação desde 2002, além de dispor que “a aplicação de fator de redução linear de 80% sobre a tabela de tarifação em vigor, sendo que as tarifas mínimas para cada país, no CCR, não poderão ser inferiores às de um país classificado (pela OCDE) na categoria 1/7” (peça 174, p. 2-3).

38. Ao fazer referência à Nota Técnica Atuarial da Seguradora Brasileira de Créditos à Exportação-SBCE, de dezembro de 2008, analisada e aprovada pelo COFIG em 28.1.2009, e pela CAMEX em 28.10.2009, aduz que o referido documento adotou critério mais rígido e conservador de mitigação, porquanto adotou fator de 50% em lugar dos 80% aplicado desde 2002 e 2003 para fins de classificação do risco (peça 174, p. 3).

39. Outrossim, considera prescrito o ato sobre o qual versa a audiência, tendo em vista que já transcorridos mais de dez anos desde a 54ª Reunião Ordinária do Cofig, de 28/1/2009, e o recebimento do ofício de audiência, em 15/2/2019 (peça 174, p. 3).

40. Aduz também que sua participação no Cofig como representante suplente do MRE, nos exercícios de 2008 e 2009, quando exercia a função de Subsecretário Geral para América do Sul, Central e do Caribe (SGAS), não foi de caráter pessoal, mas institucional. As posições sustentadas nas reuniões teriam seguido orientações registradas “em maço de antecedentes com posições sugeridas pelas várias unidades da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE) que detinham competência temática sobre os assuntos tratados”. Sua participação havia ocorrido, portanto, no interesse funcional da SGAS, a qual acompanhava os temas pertinentes ao relacionamento bilateral e regional em sua área geográfica de atuação. As posições sustentadas pelo representante titular ou suplente do MRE nas reuniões do Cofig estariam relacionadas a posicionamentos anteriormente sustentados ou posteriormente ratificadas pelo Ministro de Estado ou pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores nas reuniões da Camex. Previamente às reuniões da Camex e Cofig ainda haveria outros fóruns de discussão, como GECEX (presididas pelo Secretário-Executivo do MDIC e integradas por Secretários-Executivos de vários Ministérios e pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores) e Grupo de Assessoramento Técnico (GAT). Além disso, funcionários diplomáticos do Itamaraty também eram requeridos a participar de reuniões desses colegiados (Camex e Cofig) com objetivo de prestar informações sobre o andamento de negociações no âmbito dos organismos econômicos multilaterais, contenciosos comerciais e demais temas correlatos. Segundo argui, a participação dos representantes do Itamaraty nas reuniões da Camex e Cofig estaria dirigida por interesses específicos da política externa, como o de promover a integração regional, nos termos da Constituição Federal (artigo 49, parágrafo único), e o fortalecimento dos mecanismos de apoio ao comércio do Brasil com os demais países da América Latina e Caribe. (peça 174, p. 3-5).

41. Alega que sua participação não teria sido desinformada, nem à míngua de critérios técnicos, mas respaldada em antecedentes de que dispunha no momento da decisão, entre os quais “a documentação e sustentação oral apresentada pela SBCE e os comentários da SAIN-MF, responsáveis diretos pela gestão do Seguro de Crédito à Exportação e pelo FGE”. Tal participação ainda estaria amparada em informações repassadas pelas instâncias do MRE e demais órgãos integrantes do Cofig, que haviam debatido o assunto nos meses anteriores. Não teria participado de reuniões posteriores à 54ª e, em todo o exercício de 2009, somente teria voltado a exercer a suplência uma única vez no mês de novembro, sendo que em 2010 já estaria em exercício no exterior (peça 174, p. 5).

42. Em seguida, elabora a cronologia e descreve o conteúdo das reuniões que precederam à Reunião Ordinária do Cofig, de 28/1/2009, no caso, as **51ª, 52ª e 53ª Reuniões Ordinárias do Cofig**, respectivamente de 29/10/2008, 26/11/2008 e 17/12/2008, como já feito por outros responsáveis em suas razões de justificativa (peça 174, p. 5-8).

43. Sobre a **51ª Reunião**, estiveram ausentes o representante titular e o suplente do MRE, participando o Coordenador Geral, porém sem direito a voto. Na ocasião, teria sido suscitado pela SBCE necessidade de preparação de nova nota técnica atuarial para revisão do Voto 008/2002 em relação à definição do limite de exposição do FGE por país, sendo que a Resolução Camex 44/2003 já havia tratado da precificação de risco. A discussão haveria surgido em decorrência de terem sido incluídas em pauta duas operações para a Argentina (357 e 358), as quais estariam dentro dos limites de prêmio, que era o limitador adotado na ocasião, porém ultrapassaria o limite de 25% [do Patrimônio Líquido do FGE] definido no Voto 008/2002. Tal limite de concentração por país, segundo teria alegado o representante da SBCE, estabelecido no aludido voto, estaria defasado, devendo ser revisto para que passasse a ter como referência o valor máximo de alavancagem do FGE, que já estaria estabelecido em cinco vezes, de acordo com normas do Conselho Monetário Nacional (alavancagem permitida às seguradoras). A percepção da referida seguradora seria que o risco associado às operações cursadas no CCR era menor que o dos países de fora do convênio. A questão seria, portanto, de natureza atuarial e estaria no rol de atribuições da SBCE (revisões periódicas nas notas técnicas atuariais), havendo indicação de que seria sugerido uma solução metodológica, o que teria suscitado o Cofig a recomendar à Secretaria-Executiva (SAIN/MF) e SBCE efetuar a revisão do Voto 008/2002 para apresentação na próxima reunião do colegiado. Por sua vez, as operações 357 [financiamento pelo BNDES, com prazo de 10 anos, na modalidade de *supplier's credit*, de exportação pela COFAB de tubos de aço para a Argentina, no valor de US\$ 46 milhões] e 358 [financiamento pelo BNDES, com prazo de 12 anos, na modalidade de *supplier's credit*, de exportação de serviços da Andrade Gutierrez para o Governo da Cidade de Buenos Aires (então chefiado pelo atual Presidente argentino), no valor de US\$ 98,2 milhões], ambas com pedido de cobertura do FGE e com instrumentos de pagamento cursados no âmbito do CCR, foram aprovadas em razão de estarem dentro dos limites de exposição de prêmio recomendados para o país, conforme nota técnica atuarial aprovada pela Camex, e por ser a Argentina parceiro comercial estratégico para o Brasil e os objetos das operações de extrema relevância para o desenvolvimento da região. Tratava-se, assim, de limitação impeditiva para concessão de garantia a exportações adicionais no valor aproximado de US\$ 144 milhões relacionado a um dos principais sócios comerciais do Brasil, com saldo bilateral superavitário de comércio, à época, de US\$ 30 bilhões, situação que requereria solução sistêmica que importava na revisão metodológica estabelecida no Voto 008/2002. Nessa reunião e nas seguintes, não teriam sido feitas referências a possível desequilíbrio atuarial nas contas do FGE ou falta de recursos para atender novas operações, mas, ao contrário disso, as contas do fundo estariam em equilíbrio, com as operações sendo de interesse exportador, além de outros requisitos técnicos devidamente preenchidos. O obstáculo estaria no limite de exposição do FGE por país fixado em 25% do Patrimônio Líquido (PL) alavancado pela taxa média do prêmio, nos termos do Voto 008/2002. Aduz, ainda, que a extrapolação do limite de 25% do PL seria artificial, na medida em que parte significativa de operações já aprovadas não haviam se concretizado em razão da não realização das licitações por parte do governo federal e governos provinciais da Argentina, o que resultava em um comprometimento meramente contábil, o que teria levado autoridades brasileiras a condicionar a análise de novas operações com a Argentina à retirada de pedidos de financiamento anteriormente aprovados e que estavam ociosos.

44. A **52ª Reunião**, diferentemente da anterior, contou com a participação do representante titular do MRE, que estaria acompanhado por diversos diplomatas de diferentes áreas do ministério. O representante do SBCE teria indicado que ainda não estava em condições de apresentar a proposta de revisão do Voto 008/2002 tendo em vista que a análise atuarial não estaria concluída. Ademais, havia trabalhado com as seguintes premissas: “i) alavancagem máxima permitida para o

FGE; ii) tratamento diferenciado para as operações dentro do CCR; e ii) índice de sucesso nas operações”.

45. A **53ª Reunião** também contou com a participação do representante titular do MRE acompanhado por diplomatas de diferentes áreas do ministério. A SBCE apresentou a proposta de nota técnica para modificar o limite de exposição do FGE e seu representante teria apontado que o limite estabelecido no Voto 008/2002 aplicava-se apenas às operações em curso no CCR. Para as demais, o limite de exposição por país estaria relacionado ao limite de prêmio previsto na NTA-MPL-02/2001. As premissas adotadas na nova nota técnica atuarial foram as seguintes:

“i) patrimônio líquido do FGE alavancado em 5 vezes; ii) exposição por nível de risco-país decrescente de 100% a 40%, conforme classificação da OCDE; iii) ponderação do limite por país em 25% do nível de risco-país; iv) possibilidade de redução do impacto no limite de exposição para outras operações que possuam mitigadores de risco adotados pela OCDE; e v) adoção do percentual máximo de 50% de redução, permitido pela OCDE, do impacto no limite de exposição para operações cursadas no CCR. Dessa forma, os limites de exposição por país, devidamente ponderados em função da classificação de risco soberano da OCDE, passariam a ser relacionados ao patrimônio líquido alavancado”.

46. A nova nota técnica atuarial, por sua vez, segundo sua parte introdutória, buscaria uma adequada avaliação dos diferentes níveis de risco associados a cada país, mitigar o potencial efeito restritivo sobre a capacidade de alavancagem do FGE provocado pela desvalorização cambial e perda de valor dos títulos que compõem o fundo (títulos de renda fixa indexados ao dólar e ações do Banco do Brasil), bem assim consagraria a nova metodologia de limites de exposição do país, anteriormente estabelecida por limite de prêmio. Segundo alegado, ainda teria sido proposta “uma metodologia de cálculo para a concentração das operações cursadas no CCR”. A referida metodologia estaria amparada nas seguintes bases (*verbis*):

i) aplicação do efeito de mitigação do CCR na definição do limite de exposição do FGE por país, em linha com o fato de que, tanto no Voto 008/2002 (mitigação de 80%), como na Resolução CAMEX 44/2003 (classificação de risco 1/7), o efeito de mitigação do CCR já se aplicava à precificação do prêmio. Propunha-se, portanto, uma uniformização de critério (mitigação nos dois casos: precificação de risco e limite de exposição), conferindo maior coerência metodológica ao sistema normativo do FGE, como posteriormente trataram de explicar os representantes da SAIN-MF e da Casa Civil na Ata da 54ª sessão do COFIG;

(ii) fixar o efeito de mitigação do CCR, na definição do limite de exposição do FGE por país, em 50% da classificação de risco OCDE do respectivo país;

iii) aumento da base de cálculo para aplicação do limite de exposição do FGE por país (25%), tendo presente que o patrimônio líquido ajustado do Fundo já se encontrava alavancado em 5 (cinco) vezes, em acordo com as Resoluções do Conselho Monetário Nacional.

47. A aludida proposta ainda não seria aprovada nessa reunião, tendo o Cofig tomado conhecimento da proposta e recomendado aos seus membros que analisassem o tema para apreciação na próxima reunião.

48. Sobre a participação do responsável na **54ª Reunião Ordinária do Cofig, de 28/1/2009**, foi inicialmente aduzido que teria sido informado que lhe caberia representar o MRE em razão da ausência do titular e que fora acompanhado por outros diplomatas de unidades participantes do Grupo de Assessoramento Técnico (GAT) do Cofig. Além disso, a decisão que fora adotada nessa reunião a respeito do objeto da audiência havia sido precedida de discussões entre as áreas do Itamaraty e unidades do GAT, bem como representaria o consenso entre unidades técnicas dos diferentes ministérios e demais órgãos envolvidos, no sentido de que o Cofig poderia submeter os termos da nota técnica à deliberação da Camex, a qual apenas seguira (peça 174, p. 9).

49. No mais, em resumo, foram feitas as seguintes considerações (peça 174, p. 9-10):

(i) foram consignadas em ata da reunião duas manifestações de substância sobre o tema pelos representantes da Casa Civil e do Ministério da Fazenda favoravelmente à aprovação da nota técnica, que representaria, segundo o primeiro representante, um avanço e resultaria na redução pela metade do impacto sobre o limite de exposição, o que propiciaria que mais operações fossem contempladas pelo SCE. Ademais, os importadores/devedores se sentiriam estimulados a oferecer mitigadores de risco, a exemplo do CCR, ou mesmo operações estruturadas com garantias colaterais, a exemplo de Angola, a fim de reduzir impacto do valor da operação contratada sobre o limite de exposição do FGE. Já o segundo representante, que atuava como suplente do titular, havia reconhecido a conveniência da ampliação dos limites de exposição do FGE. Ambos, por sua vez, propuseram ao GAT o prosseguimento das discussões com vistas ao aprimoramento das premissas da metodologia de cálculo;

(ii) a decisão do Cofig aprovou os termos da nova nota técnica atuarial sobre limite de exposição do FGE e fez algumas recomendações: a) encaminhar à deliberação da Camex a nota técnica devidamente assinada por atuário; b) condicionar operações para a Argentina que estavam na pauta, caso aprovadas pelo colegiado, à aprovação na nova nota técnica pela Camex; c) instruir o GAT a continuar as discussões sobre o tema com vistas a aperfeiçoar as premissas da nova metodologia de cálculo dos limites de exposição do FGE, conforme propostas e sugestões de membros do colegiado, e apresentar o resultado até março daquele exercício;

(iii) a decisão do Cofig teria seguido o melhor critério e a melhor informação disponível, como feito em todo órgão de decisão coletiva, uma vez que teria atuado com base em antecedentes conhecidos e a partir de documentação e propostas apresentadas constantes de pauta resultantes de atendimento à solicitação dirigida pelo próprio colegiado à SAIN-MF e SBCE;

(iv) o responsável teria exercido suas atribuições com diligência, integridade e responsabilidade, não sendo desinformada, nem à míngua de critérios técnicos;

(v) não haveria na legislação específica aplicável às reuniões do Cofig e da Camex exigência que condicionasse a tomada de decisões à realização de estudos adicionais aos que foram apresentados em cada reunião pelos órgãos técnicos assessores competentes;

50. Em relação à atuação da Camex, aduz que a nota técnica aprovada pelo Cofig não fora apreciada na 62ª Reunião, de 5/2/2009, daquele colegiado, uma vez que o então Secretário-Geral das Relações Exteriores solicitara sua retirada de pauta e apresentara nova proposta de parâmetros, não havendo a participação do responsável nessa situação, nem posteriormente no âmbito de grupo técnico do Cofig e Camex. Na 68ª Reunião da Camex, de 28/10/2009, o novo representante do MRE propusera a aprovação da nova nota técnica, sem prejuízo de que as propostas anteriormente apresentadas pelo referido ministério fossem submetidas ao Grupo Técnico do Cofig, ocasião em que o então Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda também defendera sua aprovação de modo que o FGE voltasse a funcionar adequadamente, **além de lembrar que havia operações pendentes por falta de limite de exposição**. A nova nota técnica acabou sendo aprovada nessa reunião da Camex de 28/10/2009, porém teve curta vigência pois foi substituída por outra decisão da Camex de 26/10/2010 (peça 174, p. 10-11).

51. No tópico referente às considerações finais (peça 174, p. 11-15), em síntese, assim resumem-se as alegações:

(i) a questão suscitada no relatório de auditoria que deu origem à presente representação é, em essência, sobre o reconhecimento da função do CCR-ALADI, além de contas de garantia estabelecidas com quatro países não membros do CCR, como fator de mitigação na precificação de risco e no limite de exposição do FGE, bem assim quanto à mensuração do seu impacto nessa mitigação e nos aspectos metodológicos envolvidos;

(ii) todas as decisões adotadas em relação ao FGE e SCE desde 2002 até o momento atual reconhecem o CCR como fator de mitigação de risco, conforme Voto 008/2002 do CFGE e decisões posteriores do Cofig e Camex. Assim (*verbis*):

A discussão que se instalou é se o embasamento técnico justifica mitigação tanto na definição do valor do prêmio como nos limites de exposição (o que ocorre desde 2009 e que, a rigor, permanece vigente até hoje), **se o tratamento deve ser uniforme nos dois casos, se o impacto deve ser similar, e sobre a metodologia mais adequada de aferição. A resposta nunca será simples e a metodologia sempre terá natureza evolutiva, segundo a experiência adquirida ao longo do tempo, segundo a disponibilidade de recursos para o FGE, segundo a prioridade e o alcance que os sucessivos Governos confirmam aos instrumentos de financiamento e garantia às exportações, e segundo a situação que se verifique com relação o (sic) equilíbrio estrutural das contas do FGE, dentre outros fatores. É o que, na verdade, tem acontecido. Na metodologia mais recente, a mitigação do CCR se dá através de tabelas móveis na precificação de risco, ponderada pelo risco de cada país no CCR, o que também tem impacto na definição dos limites de exposição.** (grifos nossos)

(iii) **aduz-se que o relatório de auditoria teria aceitado as bases técnicas da mitigação de risco estabelecidas no Voto 008/2002, porém contesta a validade das bases técnicas da Resolução Camex 44/2003 e das decisões Cofig e Camex, de 2009 a 2013, e alegadamente as validaria a partir de então.** Além disso, as bases metodológicas seriam todas propostas pelo mesmo órgão de análise técnica, no caso, a SBCE, posteriormente substituída pela ABGF, ambas contratadas pela SAIN-MF para tal finalidade, por meio de suas notas técnicas, nos termos da lei. Assim, em 2009, caberia à SBCE realizar todas as análises técnicas e atuariais referentes ao FGE e ao **Cofig competia exercer (e ainda exerce) o papel deliberativo e de avaliação do material técnico e atuarial produzido pelas referidas empresas contratadas.**

(iv) o Voto 008/2002 havia determinado a aplicação do fator de redução linear de 80% sobre a “tarifação” em vigor, sendo que as “tarifas mínimas” para cada país no CCR não poderiam ser inferiores as de um país classificação pela OCDE na categoria 1/7;

(v) **prossegue alegando que o foco central do relatório de auditoria seria negar a validade da Resolução Camex 44/2003 e das decisões posteriores do Cofig e Camex que a sucederam, sob o argumento de que careceriam de fundamentação técnica adequada, além de causarem risco não dimensionado ao erário, com violação dos princípios constitucionais da eficiência e moralidade;**

(vi) **entabula ainda narrativa no sentido de que o relatório de auditoria teria afirmado que seria mais simples caso se estivesse propondo ouvir os responsáveis pela elaboração da Resolução Camex 44/2003, porquanto qualquer falha ou ausência procedimental poderia ser a eles atribuída com razoável clareza. Desse modo, diante da impossibilidade de responsabilizar os ministros signatários dessa resolução, o relatório teria tratado de focar na imputação de suposta irregularidade e imoralidade dos membros do Cofig e Camex nos exercícios que se seguiram, os quais, seguindo recomendação dos órgãos técnicos de análise, mantiveram os efeitos e extraíram consequências naturais daquela decisão [Resolução Camex 44/2003]. O Cofig, criado pela Lei 4.993/2004, como órgão integrante da Camex para estabelecer os parâmetros e condições para a concessão de assistência financeira às exportações e de prestação de garantia da União, é posterior à edição da Resolução Camex 44/2003, a qual já estaria incorporada ao patrimônio normativo e aos parâmetros que deveriam guiar a atuação do Cofig, que não teria sido criado para rever decisões da Camex, mas sim implementá-las;**

(vi) continua ponderando a respeito de comentários tecidos pelo relator do relatório de auditoria ao analisar a questão referente à Resolução Camex 44/2003 [em verdade, tal questão é objeto de outro processo, no caso, o TC 015.841/2018-9] e que, antes de 2016, o TCU não teria

questionado a regularidade dessa resolução nem das decisões proferidas pelo Cofig e Camex, nem haveria ressalvas por parte da CGU em suas auditorias regulares tratando do funcionamento e equilíbrio estrutural do FGE;

(vii) ao referir-se ao questionamento da audiência de que a decisão ora em exame teria ampliado e exposto o FGE a riscos não adequadamente dimensionados, argui que dimensionar riscos é sempre exercício fundamentado em conjecturas em relação ao futuro e que, no que concerne ao passado, tal exercício baseia-se no histórico das operações executadas, o qual, na época da 54ª Reunião Ordinária do Cofig, seria impecável. Ademais, o aumento da exposição do FGE sempre teria sido claramente dimensionado, conforme Nota Técnica de 11/12/2009, apresentada pela Secretaria Executiva do Cofig à Camex, em que a exposição máxima do FGE era na oportunidade da ordem de US\$ 39,5 bilhões (patrimônio líquido alavancado por 5 vezes), “frente a uma crescente demanda de financiamento e de garantia para exportações de bens e serviços pelo Brasil”. As informações prestadas pelo BNDES, SAIN e SBCE ao Cofig e à Camex não indicariam qualquer desequilíbrio estrutural ou risco futuro de desequilíbrio estrutural entre as receitas e despesas do FGE;

(viii) ainda tece considerações a respeito de questões afetas à cobrança de prêmio de seguro, as quais também não dizem respeito ao presente processo;

(ix) no que tange ao questionamento quanto ao percentual de mitigação de Angola estabelecido pela nota técnica aprovada em 30%, e que também se relaciona a outros três países não membros do CCR [não são citados os países, nem os percentuais de mitigação], as respostas que foram enviadas pelos órgãos gestores fariam referência a protocolos de entendimento bilaterais firmados entre o governo brasileiro e os governos desses quatro países. **Nada obstante, aduz o responsável não conhecer o teor de tais protocolos de entendimento e seu funcionamento, além de alegar não ter participado das negociações, o que o impediria de trazer elementos de juízo sobre a suficiência de garantia colateral contemplados nesses protocolos e sobre seu poder de mitigação de riscos.** Suas atribuições como representante suplente do MRE no Cofig estariam sempre relacionadas ao exercício de sua função de Subsecretário Geral para a América do Sul, Central e Caribe, nos anos de 2008 e 2009 e, por conseguinte, aos países dessas regiões;

(x) malgrado a ponderação acima, assinala que as garantias colaterais presentes nos protocolos de entendimento com Angola teriam sido consideradas suficientes para justificar a mitigação de 30% na classificação de risco país para efeito da definição do limite de exposição do FGE pela SAIN e SBCE em sua nota técnica, bem assim pelas instâncias técnicas do MRE e demais ministérios que acompanhavam a relação bilateral e financeira com Angola;

(xi) a possibilidade de descontos já constava desde a Nota Técnica NTA-MPL-02/2001, que estabelecera modelagem do SCE com base no sistema da OCDE e União Europeia. Seu item 6.4 trataria das situações que admitem descontos, havendo ali referência à possibilidade de desconto de 50% na definição do prêmio. Além disso, na apresentação da referida nota já teria sido apontada a necessidade de equacionar a situação de países com limites baixos, mas com alto potencial de negócios, bem como dificuldades na aprovação de cobertura para países com limites extrapolados, com assinalação de que a situação desejada envolveria adaptação das categorias de prêmio, preços competitivos e ampliação dos limites nominais;

(xii) edição da nota técnica atuarial de 2008 ocorrera em contexto de forte impacto comercial provocado pela mais intensa crise econômica mundial em décadas, o que teria inspirado o Cofig e Camex a aprovar as recomendações da SBCE endossadas pela SAIN-MF, que seria um aprimoramento das bases metodológicas do FGE/SCE. Tais decisões almejavam ampliar de forma gradual e controlada a possibilidade de acesso aos recursos do FGE, o que não constitui irregularidade ou imoralidade, com utilização legítima dos recursos, respeito aos objetivos do

fundo, sua finalidade e limites do seu patrimônio alavancado, de natureza técnica e política, no interesse de apoiar a integração regional e o aumento e diversificação das exportações brasileiras de bens e serviços;

(xiii) **as decisões também não teriam se limitado ao período questionado no relatório de audiência uma vez que se estenderam até 2015 e que teria ficado de fora do escopo da fiscalização decisões nas quais a Camex, em 2015, teria retirado a trava do risco ponderado médio e aumentado o fator de alavancagem máxima do FGE e estendido até 2016, a todos os mercados, a provisão antes limitada aos países africanos. Suscita-se, por derradeiro, uma suposta seletividade temporal (2009-2013) no exame da complexa questão, em contraponto a um invocado monitoramento diligente por parte da SCE/ABGF, SAIN, Cofig e Camex do impacto, desde 2001 até o atual momento, de todas as decisões adotadas.**

52. No que concerne ao contexto da crise mundial de 2008 e seu impacto sobre o comércio, ações da OCDE e do G20, assim dispôs o responsável (peça 174, p. 15-17):

(i) a crise de 2008 teve impacto acentuado sobre os fluxos comerciais globais, além de novos desafios para o comércio exterior do Brasil;

(ii) realização de reuniões de líderes mundiais no âmbito do G20, em Washington (15/11/2008) e Londres (2/4/2009), em que a questão do comércio exterior foi tratada com destaque, com a OCDE exercendo desde o início a função equivalente de um secretariado;

(iii) lançado Plano Global para Recuperação Econômica e Reforma do G20 que previa, dentre outras medidas, a disponibilização de US\$ 250 bilhões para apoiar o financiamento ao comércio por meio das agências de crédito ao comércio e investimentos, além do uso da flexibilização nos requerimentos de capital para o financiamento do comércio. Tal flexibilização já estaria, inclusive, em pleno curso nas economias da OCDE, conforme documentado em relatório dessa entidade internacional, com o objetivo de apoiar a superação da crise pelas economias avançadas a partir do aumento de suas exportações para os países emergentes, únicas que apresentariam indicadores positivos de crescimento nessa oportunidade. Foram dados exemplos de aportes de recursos e medidas de flexibilização por parte do Canadá, Japão, Noruega, Estados Unidos da América, Coreia do Sul, China, União Europeia, França e Alemanha;

(iv) tal contexto de crise afetou o Brasil e inspirou a decisão adotada no bojo da 54ª Reunião Ordinária do Cofig.

53. Sobre episódios de corrupção e situações recentes de *default* (peça 174, p. 18-19), remete-se a trechos do relatório de auditoria que teriam abordado o assunto. Em relação ao relato sobre possíveis casos de corrupção, ressalta-se que tais episódios jamais podem ser reputados à atuação do Cofig e da Camex, que sempre teriam atuado imunes a qualquer tipo de interferência espúria, guiados apenas pelos interesses da política externa. Quanto às situações de *default*, faz referência a um caso de um país com débitos pendentes nas liquidações do CCR e o relaciona à deterioração progressiva do relacionamento bilateral e regional nos últimos anos, o que poderá resolver-se à medida em que se consiga contribuir para um encaminhamento sereno e pacífico da grave situação política, econômica e humanitária em se encontra esse país. Tal circunstância não poderia ser antecipada na redação da nota técnica redigida em dezembro de 2008 e aprovada em janeiro de 2009. Acredita ser possível que negociações poderão ser oportunamente retomadas e reprogramações dos débitos poderão ser encaminhadas

54. Quanto a estudos solicitados pelo Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário (peça 174, p. 18-19), cita-se o referente ao item 9.12 desse julgado, por meio do qual foi solicitado à ABGF que elaborasse estudo detalhado sobre eventuais consequências da aprovação dos descontos de 30%, 50% e 80% sobre o rating OCDE de modo a identificar possível risco de desequilíbrio atuarial e/ou financeiro do FGE. Em seguida, repisam-se considerações a respeito das razões que ensejaram a

adoção do desconto inicial de 50% no rating dos países que cursavam suas operações no CCR, posteriormente ampliado para 80% em decisões de 2010 e 2013. **Em 2015, teria sido adotada metodologia na forma de ponderação de rating único de 3,48/7 (cerca de 50% de 7/7), sendo que o fator de mitigação do CCR continua tendo impacto até hoje na precificação e exposição do FGE, com o rating único, em 2019, de 5,13/7, ponderado pelo risco de cada país no CCR. Além disso, os estudos solicitados à SBCE e SAIN não teriam corroborado a hipótese de risco de desequilíbrio atuarial e/ou financeiro do fundo em função desse desconto.** Ao contrário disso (*verbis*):

(...) as conclusões dos estudos apontam que "os prêmios efetivamente praticados têm sido consistentemente suficientes para manter o equilíbrio atuarial e financeiro do FGE", que "não foi constatado desequilíbrio atuarial e financeiro no FGE devido à adoção de descontos nas operações", e que "as variações nos limites operacionais, ocasionadas pelo aumento no patrimônio líquido, não podem ser caracterizadas como desequilíbrio atuarial e financeiro para o FGE".

105. No que diz respeito especificamente ao impacto dos descontos de 30%, 40% e 50% (objeto da presente audiência), os estudos indicam que este foi de 0,2% no patrimônio líquido do FGE, de 0% na exposição vigente total, de 0,2% no limite máximo por país e de 0,2% nos limites disponíveis por classe de risco e no CCR. Ainda assim, esse impacto somente se daria se as operações beneficiadas com esses descontos viessem a ser efetivamente contratadas sem a aplicação dos descontos, hipótese bastante improvável tendo em vista que os descontos provavelmente foram fundamentais não apenas para a competitividade das exportações brasileiras, mas também para a possibilitar seu enquadramento dentro dos limites de exposição do FGE por país.

55. Em conclusão, à peça 174, p. 20, inova-se em relação ao que já havia sido aduzido anteriormente, ao requerer-se (*ipsis litteris*):

seja solicitado o pronunciamento do Ministério das Relações Exteriores sobre a natureza institucional da representação do Ministério em órgãos de decisão coletiva, com base na criteriosa análise dos temas de agenda pelas unidades responsáveis do Ministério e nas instruções fundamentadas que orientam essa representação. (grifos nossos)

Sheila Ribeiro Ferreira (CPF 182.374.441-91) [Conduas 3 e 5] (peça 255)

56. A responsável alega, inicialmente, na ata da 70ª Reunião Ordinária do Cofig, de 25/5/2010, não haveria referência à aprovação da ampliação para 80% do desconto no rating OCDE em relação aos países que cursam suas operações no CCR. No referido documento, constaria que o colegiado "tomou conhecimento do relato apresentado pela SBCE sobre as propostas do Grupo Técnico de alteração do cálculo do limite de exposição dos países no FGE e recomendou o encaminhamento à CAMEX da proposta de ajustes na atual Nota Técnica Atuarial do Fundo". Nessa decisão, foram considerados os seguintes parâmetros: (i) alavancagem do FGE em cinco vezes o seu Patrimônio Líquido (PL); (ii) países integrantes do CCR risco 1/7 para efeito de limite de exposição, mesmo tratamento dado à precificação do seguro de crédito à exportação (SCE); (iii) trava de, no mínimo, 1 para o risco médio ponderado da carteira (*RWA*) do FGE. Assim, tal encaminhamento teria ocorrido por não ser competência do Cofig aprovar parâmetros e premissas para elaboração da nota técnica atuarial do SCE, mas da própria Camex, em razão de sua atribuição de formular a política de comércio exterior e definir as diretrizes e os critérios para a sua execução. Segundo alegado, a Camex nem mesmo aprovaria "stricto sensu" a nota técnica atuarial, mas "autorizaria a sua utilização no âmbito do SCE". Ao Cofig, caberia apenas aferir se atendidas as diretrizes definidas pelo colegiado e tomar ciência das técnicas que orientaram a elaboração da aludida nota, **na medida que não seria um órgão deliberativo, mas, operacional**, com atribuições para enquadrar e acompanhar operações do Proex e FGE, "estabelecendo os parâmetros e condições para concessão de assistência financeira às exportações", segundo regulamentos próprios e recomendações da SBCE (substituída pela ABGF), Banco do Brasil e Tesouro Nacional (peça 255, p. 2).

57. Sobre a **inexistência de análise técnica dos riscos e ampliação da exposição do FGE a riscos não devidamente dimensionados, à míngua de estudo técnico**, os ajustes na nota técnica atuarial que atribuíram aos países integrantes do CCR risco 1/7 para cálculo do limite de exposição, mesmo tratamento já conferido à precificação do SCE, teriam sido devidamente avaliados por atuário e pela SBCE, empresa contratada à época pela União para examinar questões técnicas, atuariais e de sustentabilidade relacionados ao aludido SCE. Assim, tais medidas já teriam o condão de atestar terem sido considerados nos ajustes realizados o dimensionamento de riscos e as premissas de solvência de auto sustentabilidade do FGE (peça 255, p. 2). Além disso, **a SBCE teria avaliado o histórico de compensações do CCR para liquidação de débitos (praticamente 100%)**, o que validaria a utilização do CCR como forte mitigador de risco para cálculo do valor do prêmio e do limite de exposição (peça 255, p. 5).

58. Em relação à aprovação da Nota Técnica Atuarial de 5/2/2013, que havia reproduzido autorização para desconto de 80% no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, também à míngua da devida fundamentação e qualquer adequada análise técnica dos riscos, a ata da reunião do Cofig não faria referência à aprovação da referida nota técnica. Mais uma vez, o colegiado teria apenas tomado conhecimento da nova metodologia de precificação do SCE, ao amparo do FGE, para países de risco 0/7 da OCDE, segundo a metodologia *Knaepen Package (KP)*, nos termos propostos pela SBCE e recomendara seu encaminhamento para apreciação e deliberação da Camex. Na ocasião, o representante da SBCE teria informado que propunha uma metodologia que corrigiria eventuais distorções de subprecificação do modelo vigente à época e que não utilizaria diretamente os índices de mercado para a precificação dos países “categoria zero”, mas, ratings das agências independentes indicados para esses países. Tal modelo seria ainda consistente com pacote de precificação *KP*, então vigente, e o pacote futuro, *Malzkuhn-Drysdale Package*. Este novo pacote, por sua vez, foi também apresentado pela SBCE e o Cofig só teria tomado conhecimento da proposta e recomendado seu encaminhamento à Camex para apreciação e deliberação (peça 255, p. 5).

59. Ao final, trata-se da solicitação endereçada à Sain-MF e ABGF para realização de estudos sobre o impacto das decisões adotadas pelo Cofig e Camex entre 2009 e 2013, consoante determinação do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, os quais teriam apontado que os prêmios praticados eram suficientes para manter o equilíbrio atuarial e financeiro do FGE em razão dos descontos conferidos e que as variações nos limites operacionais ocasionados pelo aumento no patrimônio líquido não poderiam ser caracterizadas como desequilíbrio atuarial e financeiro para o fundo (peça 255, p. 6).

60. Assim, em vista dos questionamentos trazidos na audiência, pontua que (peça 255, p. 6-7):

(i) não seria da competência do Cofig aprovar parâmetros e premissas para elaboração da nota técnica atuarial do SCE, nem formular a política de comércio exterior e definir diretrizes e critérios para sua execução;

(ii) o Cofig não é colegiado deliberativo, mas operacional, conforme já anteriormente aduzido;

(iii) as notas técnicas atuariais, bem assim suas alterações, teriam sido avaliadas por atuário e técnicos da SBCE (substituída pela ABGF), também já acima ponderado;

(iv) há fundamentação e análise técnica dos riscos, tendo em vista que os prêmios cobrados para concessão da garantia pelo FGE seriam estatisticamente mensurados com toda a propriedade técnica por parte da SBCE e, posteriormente, pela ABGF;

(v) embora não considerada sua competência, as discussões que ocorreram no âmbito do Cofig a respeito de limite de exposição, nível de alavancagem e robustez de mitigadores sempre

teriam contado com a análise, suporte e explicações técnicas da SBCE (substituída pela ABGF), empresa contratada pela União para esse fim.

61. Compõem ainda as razões de justificativa os seguintes documentos anexos:

(i) Ata da 70ª e da 101ª reunião do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) (peça 255, p. 10-101);

(ii) **Nota Técnica nº 224/COFIG/SAIN/MF, de 24/5/2010 e seu documento anexo intitulado "Informações sobre as premissas utilizadas na elaboração da Nota Técnica Atuarial de Limites de Exposição"** (peça 255, p. 102-118);

(iii) Apresentação da SBCE sobre "*Minimum Premium Rates OCDE — Comparativo Knaepen Package x Malzkuhn-Drysdale Package*" (peça 255, p. 119-160);

(iv) Nota Técnica 044/COFIG/SAIN-MF, de 4/2/2013, que contém como anexo a NTA, de 5/2/2013 (peça 255, p. 161-304); e

(v) **Estudo sobre eventuais desequilíbrios atuariais e financeiros devido às simulações de prêmio solicitadas no Acórdão 1.031/2018 - TCU — Plenário** (peça 255, p. 305-331).

Marcus Pereira Aucélio (CPF 393.486.601-87) [Conduta 3] (peça 357)

62. Inicialmente o responsável invoca a prescrição do ato considerado irregular, tendo em vista que sua ocorrência é a mesma da 70ª Reunião Ordinária do Cofig, ou seja, em 25/5/2010, e sua notificação ocorreu em 4/2/2019, 8 anos e 8 meses depois. Para tanto, ampara-se em precedente do STF segundo o qual a prescrição punitiva do TCU regula-se integralmente pela Lei 9.873/99 e é de cinco anos. Além do mais, argumenta que não seria aplicável ao caso a regra do art. 2º, inciso II, da referida lei, que prevê a interrupção da prescrição da ação punitiva por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato, porquanto a fiscalização que resultou no Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário iniciou-se em 2017, ou seja, após transcorridos 7 anos do ato em exame (peça 357, p. 3-5).

63. Em seguida, transcrevem-se trechos do Voto Condutor do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, nos quais se descreve a lógica dos limitadores da exposição do FGE a partir da Nota Técnica Atuarial de 2008, a qual estava balizada pelo montante total de garantia, limite de concentração do passivo por país e limite de concentração do passivo por faixa de risco (peça 357, p. 6-8).

64. Sobre as considerações de que as decisões administrativas complexas aprovaram o uso de mitigadores em relação ao rating da OCDE para determinados países, as quais resultaram na possibilidade de maior exposição do FGE a esses países, porém sem os necessários estudos técnicos prévios e com possibilidade de configurar conduta irregular, são aduzidas ponderações com o objetivo de afastar as suspeitas em relação à lisura das alterações aprovadas pelo Cofig em sua 70ª Reunião (peça 357, p. 8).

65. Ao se invocar **a existência de motivação e de estudos técnicos para a decisão adotada pelo Cofig em sua 70ª Reunião Ordinária**, são descritas as competências e atribuições da Camex, do próprio Cofig, do Grupo de Assessoramento Técnico (que também contava com representantes do Banco do Brasil, BNDES e da SBCE) instituído para analisar e discutir previamente os temas referentes ao apoio governamental às exportações de bens e serviços, da SBCE, contratada pela União para operar o SCE e executar os serviços a ele relacionados, além de ser membro pleno da União de Berna (organização mundial da indústria de créditos à exportação, que congrega 80 seguradoras no mundo), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), bem assim transcritos trechos da ata da referida reunião que indicaria que a decisão se encontraria respaldada em trabalho técnico,

resultado de grupo de trabalho criado por decisão da Camex, tudo para demonstrar que a aludida decisão (peça 357, p. 9-14):

(i) amparou-se nas opiniões técnicas de todo o aparato de assessoramento do representante da STN no Comitê;

(ii) debruçou-se sobre o relato de representante da SBCE sobre o resultado de Grupo de Trabalho criado com o fim específico de avaliar a correção técnica das propostas de alteração da Nota Técnica Atuarial que haviam sido anteriormente feitas pelo Ministério das Relações Exteriores.

66. Argumenta-se, ainda, que a conduta do responsável, na condição de membro integrante do Cofig, deva ser analisada com base no disposto nos artigos 22, 24 e 28 do Decreto-lei 4.675/42, com a redação dada pela Lei 13.655/2018, abaixo transcritos (peça 357, p. 14-15):

“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados **os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.”

“Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta **as orientações gerais da época**, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

“Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas **em caso de dolo ou erro grosseiro**.” (grifos originais)

67. Em relação à **correção técnica da decisão adotada pela 70ª Reunião Ordinária do Cofig**, faz-se, a exemplo do que fizeram outros responsáveis, uma extensa retrospectiva das reuniões do Cofig, com reprodução de trechos das atas, desde o momento em que se teria cogitado o assunto (51ª Reunião Ordinária do Cofig, de 28/10/2008) até a aludida 70ª Reunião (peça 357, p. 15-32). O resumo dessas atas já foi devidamente elaborado e inserido no parágrafo 16 da presente instrução, na seguinte sequência: (i) 51ª Reunião do Cofig, de 29/10/2008; (ii) 52ª Reunião Ordinária do Cofig, de 26/11/2008; (iii) 53ª Reunião Ordinária do Cofig, de 17/12/2008; (iv) 54ª Reunião Ordinária do Cofig, de 28/1/2009; (v) 55ª Reunião Ordinária do Cofig, de 18/2/2009; (vi) 56ª Reunião Ordinária do Cofig, de 7/3/2009; (vii) 57ª Reunião Ordinária do Cofig, de 28/4/2009; (viii) 59ª Reunião Ordinária do Cofig, de 25/6/2009; (ix) 64ª Reunião Ordinária do Cofig, de 23/11/2009; (x) 65ª Reunião Ordinária do Cofig, de 14/12/2009; 66ª Reunião Ordinária do Cofig, de 29/1/2010; (xi) 70ª Reunião Ordinária do Cofig, de 25/5/2010.

68. No que tange ao teor da decisão do Cofig adotada em sua 70ª Reunião Ordinária, pondera haver divergência em relação ao conteúdo da audiência, na medida que a citada decisão não teria aprovado a ampliação para 80% do desconto *MEF – Mitigation Exclusion Factor* no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, mas (verbis) (peça 357, p. 31-34):

[tomado] “conhecimento do relato apresentado pela SBCE sobre as propostas do Grupo Técnico de alteração do limite de exposição dos países no FGE e [recomendado] o encaminhamento à CAMEX da proposta de ajustes na atual Nota Técnica Atuarial do Fundo, considerando os seguintes parâmetros: a) manter a alavancagem do Fundo em 5 vezes o seu Patrimônio Líquido – PL; b) considerar os países integrantes do CCR risco 1/7, para efeito de limite de exposição, mesmo tratamento dado para efeito de precificação do seguro de crédito à exportação; e c) instituir trava de, no mínimo, 1 para o risco médio ponderado da carteira (RWA) do FGE.

69. Ainda se apresentou como motivação para a decisão de flexibilizar as regras dos mecanismos oficiais de financiamento e de garantia às exportações o contexto econômico da época decorrente da crise americana de 2008, que teria trazido impacto sobre o financiamento das exportações brasileiras, devido à falta de linhas de crédito do exterior, em que se contextualiza encontros realizados pela Cúpula do G20, também já abordados por outros responsáveis (peça 357, p. 34-35).

70. As discussões sobre o tema não teriam se esgotado na 70ª Reunião Ordinária do Cofig, que recomendou o encaminhamento à Camex da proposta de ajustes na nota técnica atuarial do fundo sendo apreciada conforme excerto da 72ª Reunião Ordinária da Camex, de 26/5/2010, reproduzido a seguir (peça 357, p. 35-36):

O representante da Secretaria Executiva do COFIG relatou que na LXVIII Reunião da CAMEX, realizada em 28.10.2009, foi aprovada nova metodologia de limite de exposição e, por sugestão do MRE ficou decidido que seria criado um Grupo de Trabalho, no âmbito do COFIG, para discutir os ajustes sugeridos por aquele Ministério, quais sejam: (i) possibilidade de ampliação da alavancagem do Fundo, que atualmente é de 5 vezes o Patrimônio Líquido - PL e (ii) classificação dos países participantes do CCR na categoria de risco 1/7, para efeito de cálculo de limite de exposição por país. Uma vez que os trabalhos do GT foram concluídos, foram submetidas as seguintes propostas para a Nota Atuarial: a) considerar os países integrantes do CCR risco 1/7, para efeito de limite de exposição, mesmo tratamento dado para efeito de precificação do seguro de crédito à exportação; e b) manutenção da alavancagem do FGE em 5 vezes o Patrimônio Líquido — PL do Fundo. Com isso, a exposição total do FGE poderia atingir o montante de US\$ 43 bilhões, considerando o tratamento ao CCR constante do "item a"; c) instituir uma trava de 100% para o risco médio ponderado da carteira, para que o FGE possa ampliar o apoio às exportações, sem aumentar excessivamente sua exposição e comprometer seus mecanismos de solvência. Com as alterações propostas, aumentará o limite dos países com curso no CCR e será alterado o cálculo do Limite por devedor atualmente em vigor abrindo espaço para todos os países, pois resulta em uma maior exposição máxima. O representante da Secretaria Executiva do COFIG destacou ainda que a STN/MF não faz objeção a que o FGE ofereça um montante de garantias em níveis próximos ao limite máximo da exposição máxima definida pela sua alavancagem. **DECISÃO: premissas aprovadas.**” (grifo original)

71. Ao final, aborda-se a tese de **inviabilidade de controle da discricionariedade administrativa**, porquanto não caberia aos órgãos de controle ingressar na seara exclusiva da discricionariedade do Cofig e da Camex, na perspectiva técnica e da formulação da política de comércio internacional brasileira, e exercer, sob o fundamento da preservação da economicidade, a reavaliação indiscriminada de decisões técnicas do Poder Executivo. Aponta que, caso assim o fizesse, restaria violado o Art. 2º da Constituição Federal, “com o desequilíbrio da relação e da divisão de tarefas entre os órgãos de controle e os órgãos governamentais e órgãos superiores da Administração Pública”. Ademais, como já aduzido, o contexto econômico da decisão era outro, não podendo ser desconsiderado pelo TCU em vista do disposto no Decreto-lei 4.652/42, já acima citado. Entende que teriam sido observados os requisitos procedimentais pelo Cofig (abaixo reproduzidos), o que tornaria a deliberação adotada na 70ª Reunião Ordinária do Cofig não passível de ser revista em seu mérito pelos órgãos de controle, na medida em que acobertada pela discricionariedade técnica do colegiado (peça 357, p. 37-40):

(1) a realização de inúmeras reuniões nas quais o assunto aqui colocado foi alvo de análises sob diversas perspectivas;

(2) a avaliação dos pronunciamentos do GAT e demais órgãos de assessoramento dos comemorou (sic) do Comitê;

(3) a criação de Grupo de Trabalho específico de tratou (sic) do tema do aumento da exposição do FGE em relação aos países integrantes do CCR;

(4) motivação explícita e inequívoca da decisão que estava a ser tomada na 70ª Reunião Ordinária do Comitê, realizada em 25.05.2010.

Alessandro Golombiewski Teixeira (CPF 656.147.550-04) [Conduta 5] (peças 406 a 411)

72. O responsável inicia suas razões de justificativa asseverando sua tempestividade e realizando uma contextualização da atuação do TCU que precedeu a presente representação (peça 406, p. 4-6). Logo após, procura delimitar os pontos que considera relevantes referentes ao objeto da audiência, nos seguintes termos (*ipsis litteris*) (peça 406, p. 6-7):

i) **Suposta conduta:** Aprovação pelo Cofig da Nota Técnica Atuarial de 5/2/2013, a qual reproduziu em seu item 4.1.4 MARGEM DE SOLVÊNCIA (MSFGE) a autorização para desconto de 80% (MEF – Mitigation Exclusion Factor) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, conforme Ata da 101ª Reunião Ordinária do Comitê, de 30/1/2013, à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos.

ii) **Suposto resultado:** Teria ampliado a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações.

iii) **Base legal supostamente violada:**

iv.1) Teria “descurado” dos deveres inculpidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004;

iv.2) Em violação aos princípios da moralidade e eficiência inculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988; e

iv.3) Assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999.

73. Em questão preliminar ao mérito, alega suposta **teratologia** que resultaria em ausência de conduta, tendo em vista que a data da reunião do Cofig que “aprovou” a nota técnica atuarial (30/1/2013), é anterior a elaboração do documento (5/2/2013). Considera que o colegiado, em verdade, não aprovara o documento, mas realizara discussões sobre a metodologia de precificação do Seguro de Crédito à Exportação (SCE), tomara conhecimento a respeito da nota técnica e **recomendara seu encaminhamento** (peça 406, p. 8-10).

74. Em outra preliminar, argui a **prescrição** da conduta tendo em vista que o responsável foi notificado em 4/2/2019, por meio do Ofício 0072/2019 – TCU/SecexEstataisRJ, e a nota técnica atuarial é de 5/2/2013, ou seja, seis anos após a ocorrência dos fatos tidos como irregulares. Segundo seu entendimento, aplica-se ao TCU o prazo prescricional de cinco anos, tanto para instaurar procedimento, como para aplicar sanções, conforme seria o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF). Também não teria havido anteriormente à audiência, ocorrida em 4/2/2019, qualquer ato que interrompesse a prescrição da ação punitiva. Para sustentar seu posicionamento, descreve ainda entendimentos da doutrina, de tribunais superiores (STF e STJ), da Procuradoria Geral da República e de outros tribunais de contas no sentido de que a pretensão punitiva do TCU prescreveria em cinco anos, porquanto regida pela Lei 9.873/99 (peça 406, p. 10-20).

75. Em tópico intitulado “**das nulidades**”, invoca falta de justa causa para o conhecimento da representação; descumprimento dos requisitos previstos na Portaria-Adplan 01/2010 e das normas de auditoria; ausência de motivação; e preclusão e irretratabilidade das decisões que julgaram as

contas do FGE regulares: princípios da segurança jurídica, eficiência, confiança e estabilização das relações jurídicas (peça 406, p. 20-45).

76. Sobre a suposta falta de justa causa, aduz que não se encontram presentes os requisitos mínimos de admissibilidade para o conhecimento da representação. Em resumo, considera que seriam quatro os requisitos de admissibilidade da representação, conforme segue (*verbis*):

i) Indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada (art. 235, parte final, da Resolução nº 246/2011);

ii) Ocorrência de irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial (art. 250, IV, parte final, da Resolução nº 246/2011);

iii) Ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade (art. 43, inciso II, primeira parte, da Lei nº 8.444/1992); e

iv) Suficiência dos indícios e a existência de interesse público no trato da suposta ilegalidade apontada (art. 250, IV, parte final, da Resolução nº 259/2014).

77. Pontua que a admissibilidade de uma representação não poderia prescindir dos seguintes “requisitos mínimos”:

i) Indícios suficientes da ocorrência de irregularidade ou ilegalidade e;

ii) Em havendo suficiência de indício de irregularidade, esta deve decorrer de:

ii.1) ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico e/ou;

ii.2) infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial; e/ou ii.3) ausência de legitimidade ou economicidade dos atos que resultem receita ou despesa.

78. Em sua visão, não seria possível vislumbrar qual seria a ilegalidade ou irregularidade cometida, nem qual seria o ato antieconômico, ilegítimo ou de infração à ordem contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial, devido a “aprovação pela Camex da Nota Técnica Atuarial de 5/2/2013 [...] à míngua da devida fundamentação e qualquer adequada análise técnica dos riscos”. Alega que não seria possível haver justa ou um mínimo de plausibilidade de acusação com imputações genéricas ou de caráter aberto, sem individualização das condutas. Prossegue aduzindo que não teria sido imputado ao responsável qualquer dano ou eventual ato antieconômico, ilegítimo ou infringente de matriz de ordem contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial. Discutir a decisão adotada na reunião do Cofig, após quase seis anos de sua ocorrência, seria algo de subjetividade questionável, porquanto tal apuração ficaria no plano de conjecturas do que seria o esforço “devido” ou “adequado”. Não haveria nenhuma normatização a parametrizar as notas técnicas e análises produzidas. Restaria ausente o liame causal entre a conduta e o resultado, pois teriam sido invocados dispositivos legais em descompasso com as condutas. Relaciona e faz comentários, em seguida, a respeito da legislação considerada violada pela audiência. Considera-se também não atendido o art. 21 do Decreto-lei 4.657/42 em relação à indicação das consequências jurídicas e administrativas da decisão controladora. Continua com a tese de ausência de individualização da conduta, o que prejudicaria o exercício constitucional do contraditório e da ampla defesa.

79. Em relação ao alegado descumprimento da Portaria Adplan 01/2010 e normas de auditoria, o que, em essência, questiona-se é a **ausência de elaboração de matriz de responsabilização**, com análise de culpabilidade, identificação de toda a cadeia de responsabilidade, delimitação dos papéis, efeitos, nexos de causalidade etc.

80. Alega-se uma suposta ausência de motivação ao se instaurar a presente representação, ao argumento de que, novamente, teriam sido elencados apenas supostos fatos e desconexos artigos legais. Desse modo, supõe não atendidos o art. 50 da Lei 9.784/99, art. 20 do Decreto-lei 4.657/42, os arts. 20 a 30 do Decreto 9.830/2019.

81. Quanto à alegada preclusão e irretratabilidade das decisões que julgaram as contas do FGE regulares, referentes aos TC 015.039/2007-9 (Prestação de Contas de 2006 - Acórdão 3.811/2008-TCU – 1ª Câmara), TC 020.276/2008-2 (Prestação de Contas de 2007 – Acórdão 3.804/2008 – TCU – 1ª Câmara) e TC 032.443/2011-0 (Prestação de Contas de 2010 – Acórdão 6.201/2014 – TCU – 2ª Câmara), considera-se que a apreciação pelo TCU de processos relacionados ao Fundo em exercícios próximos ao da conduta objeto da audiência, além de análises da CGU em auditoria anual de contas dos exercícios de 2013 e 2014, agregando e consolidando a Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN), o Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e o Seguro de Crédito à Exportação (SCE), em que não teriam sido apontados indícios de irregularidades, obstaria a revisão dessas decisões tendo em conta os princípios da segurança jurídica, eficiência, confiança e estabilização das relações jurídicas.

82. No que concerne ao **mérito das razões de justificativa**, inicialmente elaboram-se extensos esclarecimentos sobre o sistema brasileiro de comércio exterior (peça 406, p. 46-51) e da instituição e funcionamento da Camex, do FGE, do SCE e do Cofig (peça 406, p. 51-59). Comenta-se também os efeitos da crise econômica mundial de 2008/2009 sobre o financiamento às exportações, tal como já anteriormente aludido por outros responsáveis (peça 406, p. 60-62). Faz-se ainda retrospectiva do cenário e das reuniões que antecederam à 101ª Reunião Ordinária do Cofig, de 30/1/2013, os quais inspiraram a adoção de nova metodologia para a definição dos limites de exposição do FGE e do uso de mitigadores em rating OCDE dos países, tal como já devidamente mencionado nos parágrafos 16 e 67 da presente instrução. Além das reuniões do Cofig, também se aludiu à 62ª Reunião da Camex, de 5/2/2009, 68ª Reunião da Camex, de 28/10/2009, 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010 e 93ª Reunião da Camex, de 5/2/2013 (peça 406, p. 62-78).

83. No tópico intitulado “da ausência de conduta ilegal, irregular ou antieconômica”, primeiramente aborda-se alegada **atipicidade da conduta** (peça 406, p. 79-102), cujo teor resume-se aos seguintes pontos:

- (i) inexistência de conduta irregular dolosa, culposa ou de erro grosseiro;
- (ii) deliberação das Notas Atuariais com amparo em critérios técnicos, devidamente fundamentados e em consonância com os princípios da administração pública;
- (iii) ausência de previsão legal sobre o que se deve entender por fundamentação técnica adequada;
- (iv) independência técnica da SBCE: responsabilidade e reserva legal do atuário para a definição das matrizes metodológicas do Fundo de Garantia à Exportação (FGE); e
- (v) acerto e da razoabilidade da utilização de desconto para a apuração dos limites de cobertura do SCE/FGR e de desconto no limite de exposição a riscos para operações cursadas no CCR.

84. Sobre o ponto (i), aduz-se que não houve intenção deliberada de causar prejuízo ao FGE e SCE, porquanto teria atuado segundo balizas legais norteadoras do Cofig, cujos atos gozariam de presunção jurídica de validade e que seguiria uma cadeia deliberativa que **contava com a participação de servidores concursados, sete ministros, mais de vinte e cinco secretários ministeriais, cerca de vinte representantes do setor privado, outros agentes públicos e supervisão de diversos órgãos responsáveis pela definição das políticas creditícias e cambiais (Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil, BNDES, Receita Federal, entre outros)**. A atuação do responsável seria parte de cadeia, que seria interinstitucional e seguiria regras rígidas. Por conseguinte, invoca regra do art. 22 da Lei

13.655/2018, que estabelece que serão considerados na interpretação de normas sobre gestão pública os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. Também alude ao art. 28 dessa mesma lei que prevê que o gestor público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, para a seguir colacionar entendimento do TCU a respeito do conceito de “erro grosseiro” estar atrelado ao referencial de “administrador médio”.

85. Quanto ao ponto (ii), alega-se que a discussão da matéria no âmbito da Camex e do Cofig ocorreu de forma institucional, em que **não teria havido ingerência em relação ao trabalho realizado pela SBCE e que haveria precedentes jurisprudenciais do TCU no sentido de considerar ausente de responsabilização conselheiros/gestores quando estão diante de decisões pautadas em pareceres técnicos. Considera também que a imputação de violação aos princípios constitucionais da moralidade e eficiência e aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade previstos na Lei 9.784/99 não foi acompanhada de fundamentação jurídica para justificar o porquê entende-se violado tais deveres jurídicos, o que feriria os princípios constitucionais do contraditório, ampla defesa e devido processo legal.**

86. Em relação ao ponto (iii), entende-se que a ausência de definição prévia do conceito de análise ou fundamentação adequada dificulta a defesa.

87. No que tange ao ponto (iv), elabora-se extensa descrição sobre as atribuições técnicas da SBCE, desde sua criação em 1997, na redefinição de matrizes metodológicas e bases técnicas do FGE, especialmente no que pertine ao papel do atuário, que exerceria competências privativas e obrigatórias, segundo Decreto-lei 806/69 e Decreto 66.408/70. Sendo assim, os membros do Cofig não teriam competência e legitimidade para influir e questionar a Nota Técnica Atuarial de 2013 da SBCE, que redefinira os critérios técnicos e científicos da aplicação do desconto de 80% no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR.

88. Em relação ao ponto (v) repisa-se a narrativa já devidamente abordada no resumo do teor das atas das reuniões dos colegiados Cofig e Camex, no sentido de que a Nota Técnica Atuarial de 2013 consolidara entendimento de que o limite de exposição deveria seguir o mesmo tratamento já dado à precificação do SCE. **Que o Brasil não é membro da OCDE, não estando legalmente obrigado a observar os termos do Arranjo sobre Créditos Oficiais à Exportação dessa entidade internacional, porém que teria procurado referenciar o sistema nacional do SCE e FGE de acordo com esse arranjo.** No caso brasileiro, procurou-se adotar uma metodologia própria segundo sua realidade e peculiaridades do CCR/Aladi, sendo asseverado que o modelo nacional seria um dos mais seguros do mundo. A Nota Atuarial da SBCE de 2013 teria também adotado, como cediço, o modelo *Malzkuhn-Drysdale Package (MD)*, em substituição ao *Knaepen Package (KP)*.

89. Já o tópico atinente à “ausência de ilicitude” (peça 406, p. 102-103) repisa argumentos já entabulados em trechos anteriores da defesa no sentido de que os membros do Cofig teriam atuado dentro do estrito cumprimento do dever legal, atuação que gozaria de presunção de legitimidade, e que competia à SBCE a responsabilidade pela revisão e definição das matrizes metodológicas atuariais das bases técnicas do FGE, não cabendo colocar em suspeição a conduta do responsável ao aprovar a nota técnica atuarial, especialmente em razão de alegada ausência de questionamentos quanto à idoneidade da SBCE (substituída pela ABGF) por órgão de controle interno e externo, ministério público ou judicial.

90. Quanto ao tópico “ausência de culpabilidade” (peça 406, p. 104-107), colaciona entendimento do TCU a respeito de roteiro de questionamentos a serem feitos com vistas a avaliar a reprovabilidade da conduta do responsável, abaixo transcrito:

a. Houve boa-fé do responsável?

b. O responsável praticou o ato após prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico?

c. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara?

d. Era razoável exigir do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam? Caso afirmativo, qual seria essa conduta?

Para preencher a coluna de “culpabilidade” da matriz de responsabilização, basta preencher as simples respostas aos questionamentos antes mencionados, conforme o seguinte exemplo, fornecido pelas Orientações para Auditorias de Conformidade (BRASIL, 2010, p. 32).

91. No mais, além de reproduzir argumentos já anteriormente encetados, informa que o responsável atuou respeitando a desconcentração administrativa, de forma diligente e no limite de sua competência, ao entendimento de que não poderia contrariar a hierarquia e independência de todos os órgãos envolvidos. Alega que seria **“inexigível nesses casos qualquer conduta diferente por parte do responsável que não fosse votar com a totalidade do colegiado pela aprovação da Nota Técnica Atuarial”**. Encerra aduzindo que a análise de operações pretéritas deveria ser feita com base nos *standards* que pautam o *business judgment rule*, que tem origem em decisões colegiadas de empresas, mas cujos *standards* poderiam ser adotados por analogia no âmbito das decisões coletivas do Cofig, segundo conceito abaixo reproduzido:

(...) *Standards* esses que partem da razoável interpretação de que, ao tomar uma decisão no âmbito de risco do sistema financeiro, os conselheiros que agem com base em informações disponíveis à época, com base técnica, pautados pela boa-fé, sem interesse pessoal e na crença sincera de que a ação tomada era compatível com os interesses da instituição, jamais podem ser responsabilizados.

92. Por sua vez, no tópico “ausência denexo causal” (peça 406, p. 108-110), aduz-se que a responsabilização decorreria da **violação de um dever jurídico imposto e mediante a ocorrência de um dano**. Para sustentar a tese, transcreve trechos do Voto Condutor do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário que tratam da **complexidade da responsabilização no que tange ao que fora estabelecido pela Resolução Camex [44/2003]**. Assim, considera que a aprovação da Nota Atuarial de fevereiro de 2013 **não foi fato gerador de dano e se deu por imposição da lei, além de estar respaldada em parecer técnico da SBCE**.

93. Conclui a defesa com o tópico “ausência de dano” (peça 406, p. 110-115), arguindo, em síntese, que a conduta do responsável não teria provocado qualquer tipo de dano ao FGE, ocasião em que menciona o estudo elaborado pela ABGF em atendimento à determinação do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, chancelado pela então Sain/MF, no qual restou concluído não ter ocorrido desequilíbrio atuarial e financeiro do FGE em função dos descontos concedidos sobre o rating OCDE. Cita, ainda, nota divulgada pelo BNDES em que se reafirmaria o caráter superavitário do FGE que, em 20 anos, teria arrecadado para o Tesouro mais de US\$ 1,3 bilhão em prêmios e pago apenas US\$ 51 milhões em indenizações em toda em sua história, incluindo a indenização referente à operação com Moçambique. Além disso, não caberia ao referido fundo a geração de recursos, mas ter condições de amortizar eventuais sinistros.

94. Compõem ainda as razões de justificativa os seguintes documentos anexos:

(i) jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (peça 407);

(ii) Portaria do Ministério da Fazenda 196, de 19/8/1997 (peça 408);

(iii) Voto CFGE 008/2002 (peça 409);

(iv) Ofício SEI 185/2018/SUCEX/SAIN-MF e Ofício 446/2018/ABGF, cujo anexo são “Estudos Sobre Eventuais Desequilíbrios Atuariais e Financeiros devido às Simulações de prêmio solicitadas no ACÓRDÃO TCU 1031/2018 – PLENÁRIO” (peça 410);

(v) Ofício 03/2017/SUCEX/SAIN/MF-DF, referente à “Manifestação dos Gestores ao Relatório Preliminar de Auditoria” (peça 411).

Adriano Pereira de Paula (CPF 743.481.327-04) [Conduta 5] (peças 184 a 196)

95. Em relação à conduta objeto da audiência, o responsável informa que atuou como Coordenador-Geral das Operações de Crédito da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) e membro suplente representante da STN junto ao Cofig (peça 184, p. 1).

96. De início, faz-se referência à Lei 9.818/99, a qual criou o FGE e estabeleceu, no art. 7º, dessa lei, a competência da Camex no sentido que lhe cabe definir “as diretrizes, os critérios, os parâmetros e as condições para prestação de garantia” do referido fundo, além dos “limites globais e por países para concessão de garantia” (peça 184, p.1-2).

97. Assim, não poderia ser imputada ao Cofig a responsabilidade pela aprovação da Nota Técnica Atuarial de 5/2/2013 por ser uma competência atribuída à Camex. O Cofig teria apenas recomendado o encaminhamento da referida nota técnica para apreciação e deliberação da Camex. Considera tal decisão somente um “ato de expediente”, que define como “todos aqueles que se destinam a dar andamento aos processos e papéis que tramitam pelas repartições públicas, preparando-os para a decisão de mérito a ser proferida pela autoridade competente”. Segundo seu entendimento, a atuação do Cofig seria tão somente uma etapa burocrática e formal, porém necessária, mas que a Camex seria o órgão de deliberação superior e final, nos termos do art. 4º do Decreto 4.732/2003. A base normativa para tal posicionamento adviria da interpretação dos arts. 3º e 4º do Decreto 4.993/2004, que cria o Cofig, nos seguintes termos (verbis) (peça 184, p. 2-3):

Art. 3º O Conselho de Ministros da CAMEX definirá as diretrizes e os critérios para concessão de assistência financeira e de prestação de garantia da União nas exportações brasileiras.

Art. 4º Compete ao COFIG:

I - submeter à CAMEX proposta relativa às diretrizes e aos critérios para concessão de assistência financeira às exportações e de prestação de garantia da União;

II - submeter à CAMEX proposta relativa aos limites globais e por países para a concessão de garantia;

98. Por sua vez, nos termos do art. 1º do Decreto 4.993/2004, caberia ao Cofig “enquadrar e acompanhar as operações do FGE” e “estabelecer os parâmetros e as condições para a concessão, pela União, de garantias às operações no âmbito do SCE”. Em sua análise, **“o Cofig estabelece os parâmetros e as condições para a concessão de garantia no âmbito do seguro de crédito à exportação, respeitadas as diretrizes, os critérios, os parâmetros e as condições estabelecidas pela Camex”, estando a etapa do Cofig em linha com o conceito de ato de expediente, em razão do interesse desse comitê no enquadramento e acompanhamento das operações do FGE** (peça 184, p. 4). O rito dos procedimentos adotados pelo Cofig e Camex estaria alinhado com o art. 47 da Lei 9.784/99, que assim prevê (peça 184, p. 4):

Art. 47. O órgão de instrução que não for competente para emitir a decisão final elaborará relatório indicando o pedido inicial, o conteúdo das fases do procedimento e formulará proposta de decisão, objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente.

99. A proposta de decisão estaria representada pela proposta técnica da SBCE e o órgão de instrução Cofig encaminharia o processo à autoridade competente Camex (peça 184, p. 4).

100. A explicação para tais papéis estaria na ata da 93ª Reunião da Camex, de 5/2/2013 que aprovava as alterações na nota técnica do FGE (peça 184, p. 4-6).

101. Sobre propriamente o foco da audiência, qual seja, a autorização para desconto de 80% no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, alega que tal decisão já havia sido adotada no âmbito da 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010 (peça 184, p. 6).

102. Faz-se ainda um resgate histórico sobre a origem dos descontos no rating OCDE, também já realizado por outros responsáveis em suas razões de justificativa, ocasião em que remete ao multicitado Voto do então Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação (CFGE), de 2002, **(informa que era o responsável pelo FGE até a criação do Cofig)** que primeiramente teria aplicado os descontos no prêmio de risco nas operações cursadas no CCR. Em seguida, aborda a também já comentada e descrita Resolução Camex 44/2003. Sobre as decisões, entabulou os seguintes comentários (*ipsis litteris*) (peça 184, p. 7):

Registre-se que, decorridas quase duas décadas após as decisões iniciais, não foram localizados documentos que embasaram a tomada de decisão da época, visto que o Seguro de Crédito à Exportação era gerido pela SBCE, por meio de contrato com o Instituto de Resseguros do Brasil – IRB. De acordo com o apurado, não havia envolvimento do Ministério da Fazenda, e não foram localizadas informações a respeito de obrigações celebradas entre as partes para o desenvolvimento de metodologias de precificação de risco. Como houve definição pelo Conselho de Ministros da Camex, trata-se, em última instância, de uma decisão de Estado, discutida pelos órgãos e autoridades competentes, aplicada no âmbito da formulação da política de comércio exterior, notadamente visando maior inserção brasileira em países latino-americanos em função do histórico positivo do CCR. (grifos nossos e originais)

103. Descreve ainda o histórico de reuniões do Cofig e da Camex que antecederam a decisão proferida na 101ª Reunião Ordinária do Cofig, de 30/1/2013 (peça 184, p. 8-10), as quais já foram anteriormente descritas nos parágrafos 16, 67 e 82 desta instrução.

104. Aduz que na 101ª Reunião Ordinária do Cofig a proposta da SBCE não tratava do desconto aplicado às operações com curso no CCR para efeito de exposição do FGE, mas de “adequar a metodologia aplicada ao SCE/FGE às melhores práticas internacionais de precificação”. Arremata afirmando: **“Como em outras situações, as decisões e determinações anteriores do Conselho de Ministros da Camex não foram questionadas ou reavaliadas”** (peça 184, p. 10).

105. **Sobre o papel específico da STN no Cofig, informa que se buscava alinhamento com a Sain/MF, para evitar posições divergentes, e que, via de regra, acompanhava o voto dessa secretaria do então Ministério da Fazenda. Assim, o encaminhamento da proposta de alteração da Nota Técnica Atuarial à Camex foi, em última instância, uma posição definida em nível de orientação ministerial**” (peça 184, p. 10).

106. Avança até 2015 para informar que, nesse exercício, teria sido solicitada à ABGF (empresa que substituíra a SBCE) que formulasse nova metodologia de precificação de operações cursadas no CCR. Assim, consoante ata da 125ª Reunião Ordinária do Cofig, de 27/5/2015, encaminha para apreciação e deliberação da Camex a nova proposta de precificação de operações cursadas no CCR, com duas propostas: **(i) adoção de rating único de 3,48, a ser recalculado anualmente; e (ii) adoção de rating individual de cada país. Ainda em 2015 a nova metodologia foi aprovada na 108ª Reunião da Camex, de 4/8/2015, alterando a precificação das operações soberanas com curso no CCR que passou da classificação de risco 1/7 para 3,48/7.** O responsável alega que nessa oportunidade novamente decisões anteriores da Camex e demais aspectos da precificação do seguro de crédito à exportação não foram objeto de reavaliação ou questionamentos (peça 104, p. 10-11).

107. **Por sua vez, a Resolução Camex 74/2015 revoga a Resolução 44/2003 e estabelece diretriz para utilização do SCE/FGE que “as operações cursadas no CCR sigam critérios previstos em Nota Técnica Atuarial, que disciplinará seu enquadramento e precificação”** (peça 184, p. 12).

108. Aduz que em relação ao equilíbrio atuarial do FGE o fundo era superavitário e que teria havido benefícios para a política pública em razão do incremento de exportações brasileiras, com o consequente impacto positivo na balança comercial brasileira e geração de empregos (peça 184, p. 12).

109. Por fim, considera que sua conduta deva ser analisada considerando o tempo transcorrido desde então, segundo o contexto de imprevisibilidade e ausência de informações hoje conhecidas, à luz do que dispõe o art. 22 do Decreto-lei 4.657/42, alterado pela Lei 13.655/2018.

110. Compõem ainda as razões de justificativa os seguintes documentos anexos:

(i) Ofício 0073/2019-TCU/SecexEstataisRJ, de 28/1/2019 (peça 185);

(ii) Ata da 93ª Reunião do Conselho de Ministros da Camex, de 5/2/2013 (peça 186);

(iii) Ata da 72ª Reunião do Conselho de Ministros da Camex, de 26/5/2010 (peça 187);

(iv) Voto 008/2002 do Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação, de 13/11/2002 (peça 188);

(v) Resolução Camex 44/2003, de 23/12/2003 (peça 189);

(vi) Ata da 62ª Reunião do Conselho de Ministros da Camex, de 5/2/2009 (peça 190);

(vii) Ata da 68ª Reunião do Conselho de Ministros da Camex, de 28/10/2009 (peça 191);

(viii) Ata da 69ª Reunião do Conselho de Ministros da Camex, de 15/12/2009 (peça 192);

(ix) Apresentação SBCE na 101ª Reunião Ordinária do Cofig, de 23/1/2013 (peça 193);

(x) Ata da 125ª Reunião Ordinária do Cofig, de 27/5/2015 (peça 194);

(xi) Ata da 108ª Reunião do Conselho de Ministros da Camex, de 4/8/2015 (peça 195);

(xii) Resolução Camex 74/2015, de 4/8/2015 (peça 196).

Marcela Santos de Carvalho (CPF 034.091.094-12) [Conduta 5] (peças 351 a 354 e 371)

111. Preliminarmente, esclareça-se que o teor das razões de justificativa às peças 351 a 354 repete-se à peça 371.

112. A responsável, de início, também faz extensa referência a reuniões Cofig e Camex que antecederam a 101ª Reunião Ordinária do Cofig, de 30/1/2013, como já feito por outros responsáveis e descrito nos parágrafos 16, 67, 82 e 103 desta instrução (peça 351, p. 3-6).

113. À peça 351, p. 6-9, encontra-se sumário-executivo das razões de justificativa.

114. No tópico “parâmetros de avaliação da conduta: LINDB” (peça 351, p. 9-10), considera-se que a avaliação do presente caso deva ter como parâmetro o art. 22 do Decreto-lei 4.657/42 que apregoa: “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as **exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados**”. (grifos originais)

115. **Destaca a relevância da “política pública de crédito” como realidade internacional e necessária para a promoção do comércio exterior dos países**, bem assim a preocupação de se conciliar seus objetivos com a realidade orçamentária, que se traduziria na “facilitação do máximo

possível de operações de comércio, represadas em função dos riscos envolvidos, em face da limitação financeira para cobertura dessas operações” (tópico “A Política Pública de Seguro à Exportação”) (peça 351, p. 10).

116. Sobre as razões de justificativa propriamente ditas, invoca, como preliminar, “ausência de clareza na imputação de conduta à interessada”, ao argumento de que haveria **dúvida se a conduta imputada à responsável seria comissiva ou omissiva** pois [não se saberia] “se a representação estende os argumentos contrários à adoção do fator mitigador de 80% às operações cursadas no Convênio de Créditos Recíprocos-ALADI ou se quer afirmar que a interessada deveria ter adotado conduta diversa e se omitiu em fazê-lo” (peça 351, p.11).

117. A avaliação/adoção do fator mitigador de 80% para as operações cursadas no CCR não teria sido objeto de análise da Nota Técnica Atuarial de 2013 da SBCE na 101ª Reunião Ordinária do Cofig nem na 93ª Reunião da Camex. A referida nota técnica bem como as correspondentes reuniões do Cofig e Camex teriam tratado de outros elementos de administração atuarial, a exemplo de (peça 351, p. 12):

- a. Patrimônio líquido do Fundo de Garantia à Exportação (“FGE”): diz respeito à quantidade de recursos disponíveis para cobrir operações de exportação;
- b. Alavancagem: operação de volumes financeiros além do patrimônio líquido, com o objetivo de maximizar a quantidade de operações sob cobertura;
- c. Exposição: riscos a que está sujeito o FGE;
- d. Prêmio: valor a ser pago pelo tomador do serviço de seguro pela prestação do serviço e pela assunção dos riscos pelo segurador.

118. O objeto da Nota Técnica Atuarial de 2013 teria sido unicamente a definição de metodologia para cálculo dos prêmios a serem pagos em função do SCE, conforme introdução do referido documento. O novo modelo consagraria, então, a metodologia denominada “*Malzkuhn-Drysdale Package (MDP)*”, em substituição ao “*Knaepen Package (KP)*” (peça 351, p. 12-13). Segundo alegado (*verbis*) (peça 351, p. 13):

Há, na verdade, uma única menção a esse ponto na NTA 2013, que se resume a uma observação entre parênteses de menos de uma linha textual sobre qual o valor do fator mitigador – MEF adotado para as operações cursadas no CCR-ALADI, que já havia sido definido em 2009. (grifos originais)

A SBCE, nem o COFIG, nem a CAMEX, fizeram uma análise ou proposta da manutenção do fator mitigador (“MEF”) de 80% para os países que cursam suas operações no CCR. Tal ponto, simplesmente, não foi objeto de nenhum dos atos ora investigados. (grifos originais)

O COFIG, em sua 101ª Reunião Ordinária, portanto, não optou por manter o MEF em 80% para as operações cursadas no CCR-ALADI. Daí decorre a confusão já descrita acima acerca de se a condutas imputadas à interessada possui um caráter comissivo (optar pela manutenção do MEF em 80%) ou um caráter omissivo (não reavaliar a manutenção do MEF em 80%). (grifos nossos)

119. À luz da tese entabulada pela responsável, são feitas considerações a respeito de uma suposta conduta omissiva em razão da ausência de revisão da adoção do MEF=80% para os países com operações cursadas no CCR. Para suportar tal entendimento, transcreve trecho do Voto Condutor do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário em que se **aborda a questão afeta à Resolução Camex 44/2003 e a considera bastante complexa em termos de responsabilização**, tendo em vista envolver avaliação sobre a necessidade de se rever o conteúdo de norma então vigente (peça 351, p. 14-15).

120. Sendo assim, aduz que não haveria prazo para revisão das metodologias atuariais do FGE, que ocorreria acompanhamento constante do equilíbrio atual do fundo e que o escrutínio do controle interno e externo não teria apontado indícios ou eventos de equívoco ou efeitos negativos. Os indicadores do FGE, ao contrário, apontariam para o sucesso da metodologia. Não seria razoável exigir dos membros do Cofig a revisão de decisões anteriores sem motivo adequado, pois atentaria contra os princípios da eficiência e finalidade (peça 351, p. 15-16).

121. Já sob a tese de conduta comissiva, ao entendimento de que se optou por manter o MEF=80% para os países que cursam suas operações no CCR, considerada pela responsável apenas de forma argumentativa, **remete-se mais uma vez a outro trecho do Voto Condutor do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário que também trata da Resolução Camex 44/2003 e que questiona a ausência de revisão de norma não adequadamente fundamentada, vigente por 12 anos, com indícios de ser prejudicial aos interesses nacionais** (peça 351, p. 16-17).

122. Em seguida, **argumenta-se que a adoção do MEF=80% já teria sido devidamente analisada e fundamentada pelo Cofig e pela Camex em 2008**. Assim, é destacada a competência do do Cofig, colegiado criado pelo Decreto 4.993/2004, para **“estabelecer 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 (art. 2º, inciso II)”, composto por 7 membros votantes, além de Banco do Brasil, BNDES e SBCE (sem direito a voto), cujas decisões deveriam ser por consenso, o que importava que os órgãos participantes tinham direito de veto sobre as propostas apresentadas**. O Cofig contava, ainda, com o apoio técnico da SBCE. À Camex, por sua vez, cabia, segundo o Decreto 4.732/2003, seguir diretrizes na implementação da política de comércio exterior, como os compromissos internacionais firmados pelo país, especialmente na Organização Mundial do Comércio (OMC), Mercosul e Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), além do papel do comércio exterior como instrumento indispensável para promover o crescimento da economia nacional e aumento da produtividade e qualidade dos bens aqui produzidos. **Defende-se que as decisões adotadas no âmbito do Cofig seriam atos administrativos compostos por manifestações da SBCE, do próprio Cofig e da Camex**. Desse modo, para análise da fundamentação/motivação deveriam ser analisados todos os atos praticados ao longo do processo decisório, consideradas todas as atas de reuniões que antecederam a decisão e as notas técnicas atuariais que resultaram na adoção do MEF=80%, as quais integrariam o ato administrativo (peça 351, p. 17-20).

123. Em relação à alegação de que a “adoção do MEF=80% não foi prejudicial aos interesses nacionais (função mitigadora do CCR-Aladi)”, elabora-se extensa argumentação, em que descreve aspectos concretos do convênio, com o fito de demonstrar que o curso das operações de financiamento às exportações no CCR-Aladi tem papel relevantíssimo na mitigação dos riscos (peça 351, p. 20-23).

124. Aduz-se ainda que com a adoção do MEF=80% seguiu-se com os devidos monitoramentos e avaliação constante do Cofig e da Camex das operações cursadas no convênio, conforme exemplos listados (*verbis*) (peça 351, p. 23):

- a. suspendeu novas operações de cobertura para a Venezuela antes da ocorrência de inadimplemento do país com seus credores;
- b. suspendeu preventivamente como já mencionado os créditos para o Equador em 2008 em razão da ameaça do país em paralisar os pagamentos dos créditos junto ao Brasil; e
- c. orientava as negociações sobre o montante de cada linha de crédito a ser aberta em favor de Angola nas negociações dos acordos bilaterais.

125. Sobre os supostos **“riscos não dimensionados ao FGE relacionados à decisão do Cofig”**, ressen-te-se de que o relatório de auditoria que ensejou a presente representação teria feito raras

menções a essa questão e que teria replicado as mesmas críticas feitas em relação à Nota Técnica Atuarial de 2008, especialmente no que concerne ao impacto sobre a arrecadação de prêmios e exposição decorrente dos descontos aplicados. **Também não teriam sido apontados quais seriam os critérios que deixaram de ser contemplados, as regras atuariais descumpridas na Nota Técnica Atuarial de 2013.** Por conseguinte, afirma-se que não há mundialmente critério uniforme para definição das variáveis de exposição, solvência e alavancagem. Segundo ponto: “O critério técnico que guia a definição dessas variáveis é **finalístico, isto é, é avaliado se as alterações pretendidas cumprem o objetivo de estimular as exportações nacionais de cada país e, ao mesmo tempo, preservam a auto sustentabilidade dos mecanismos de garantia**”. Apresenta-se exemplo ocorrido com a França, cuja *Export Credit Agency (ECA)* era a COFACE, sócia controladora da SBCE, que teria abolido por ocasião da crise financeira de 2008 os limites individuais por país para parceiros preferenciais desse país, incluindo o Brasil. Menciona ainda exemplo da *ECA* do Reino Unido que teria, em razão do Brexit, reduzido o percentual de conteúdo nacional para apoio financeiro da agência para 20% do total financiado (peça 351, p. 24). No caso brasileiro, os fundamentos utilizados para aumentar o limite de exposição a fim de acomodar novas operações e estimular o crescimento das exportações brasileiras, sem comprometer o equilíbrio atuarial do FGE seriam os seguintes (*ipsis litteris*) (peça 351, p. 24-25):

- a. Percentual máximo de concentração: percentual decrescente (de 100% para risco 1 até 40% para risco 7) por classe de risco conforme gradação da OCDE;
- b. Limite por país (w%) como resultado do percentual de exposição por classe, multiplicado por restrição adicional de 25% de concentração máxima de cada país em sua classe, conforme preceitua boas práticas do mercado segurador regulado pela SUSEP.

OCDE	Limite classe	Limite país	Produto - limite total
0/7	100%	25%	25%
1/7	100%	25%	25%
2/7	90%	25%	23%
3/7	80%	25%	20%
4/7	70%	25%	18%
5/7	60%	25%	15%
6/7	50%	25%	13%
7/7	40%	25%	10%

- c. Restrição adicional de limite de 25% do patrimônio do FGE a um só país;
- d. Adoção de mecanismo de cascata (waterfall), que permitia ocupar limite de exposição da categoria de risco subsequente caso atingido o limite da categoria superior;
- e. Adoção dos parâmetros do Acordo de Basileia II para as ECAs no que tange à margem de solvência;

ECA Risk Scores	0-1	2	3	4-6	7
Risk Weight	0%	20%	50%	100%	150%

f. Definição do fator de alavancagem em 5 vezes sobre o patrimônio líquido, também como definia a SUSEP para seguradoras, apesar do Banco Central permitir alavancagem de 9 vezes para os bancos e Basileia II até 12,5 vezes.

g. Desconto de 80% para o cálculo do limite de exposição para as operações cursadas no CCR em razão do histórico eficiente de mitigação de riscos do mecanismo.

126. Comenta-se ainda sobre o anexo 6 da Nota Técnica Atuarial de 2013, a qual contemplaria análise sobre a concentração da carteira do FGE por país e por setor e avaliaria o impacto dessa concentração sobre a margem de solvência. A responsável teria também solicitado esclarecimentos técnicos à SBCE, conforme comunicações anexadas, o que haveria culminado em reunião realizada no dia 23/1/2013, ocasião em que essa empresa apresentara os critérios técnicos da proposta da nova nota técnica (peça 351, p. 26-27).

127. Destaca-se a eficiência da política adotada pelos órgãos gestores em 2003, ampliada em 2008 e 2009, e mantida em 2013 para manter o FGE com limite disponível para o enquadramento de novas operações de exportação brasileiras, que teria tido externalidades positivas como as que foram abordadas em estudos elaborados pela AEB (anexada) e BNDES (*verbis*):

a. A concessão de garantias para alavancar as exportações brasileiras é realizada sem dispêndio de recursos públicos (sem impacto primário), o que por si só denota eficiência dessa atividade;

b. A cobertura promove exclusivamente as exportações de bens e serviços brasileiros, de modo que sem dispêndio público direto, promove a geração de centenas de milhares de empregos diretos, indiretos e induzidos no Brasil;

c. As exportações apoiadas pelo SCE são realizadas por empresas de grande porte, mas estas cumprem papel de integradoras, pois exportam bens e serviços de cadeia produtiva de mais de 2.400 empresas, sendo mais de 75% micro, pequenas e médias empresas;

d. Promove a redução do déficit do balanço de serviços nacional. No período em questão, de 2013 até 2014, era um dos únicos setores com saldo positivo nesse balanço em que o Brasil é historicamente deficitário;

e. Dada a competição internacional, as exportações estimulam o investimento das empresas em inovação para se manterem competitivas naquele mercado.

128. **Considera-se que os critérios utilizados pela OCDE não seriam absolutos, ao argumento que o relatório de auditoria que ensejou a presente representação teria indicado a adoção da metodologia dessa entidade internacional. Primeiramente, em razão de que o “Entendimento sobre Crédito Oficial à Exportação da OCDE (Entendimento)” não disciplina o limite de exposição de fundos garantidores de ECAs. Segundo, por ser o “Entendimento” mero acordo de cavalheiros que não vincula as partes, com exemplos de países membros, fundadores do Entendimento e concorrentes do Brasil em diversos setores econômicos que teria sua própria metodologia de classificação de risco, limites de exposição para parceiros prioritários, com percentuais acima daqueles autorizados pela OCDE para o financiamento a gastos locais em nome do estímulo às exportações.** Cita como exemplos os seguintes casos (peça 351, p. 28-29):

Como já mencionado, UKEF (Reino Unido) exige atualmente que apenas 20% do valor das exportações seja britânico, enquanto a COFACE (França), empresa privada que prestava serviços de crédito oficial à exportação ao Estado francês, transferiu em 2016 esse negócio ao banco estatal de fomento BPI France. A EDC (Canadá) foi condenada por duas vezes em Painel da Organização Mundial do Comércio – OMC – em razão de seus programas de apoio financeiro ao seu setor aeronáutico, mesmo sendo o Canadá membro fundador do Entendimento da OCDE de 1978.

129. Entende, inclusive, que a metodologia que foi adotada pelo Brasil seria mais conservadora que a da OCDE, tendo em vista que não permite financiar gastos locais e permite prazos menores de cobertura que os dessa entidade internacional (peça 351, p. 29-30).

130. Pondera que a metodologia utilizada no relatório de auditoria para aferir os efeitos do achado, que simulou os impactos caso não utilizados os mitigadores de risco aprovados em 2008, 2009 e 2013, seria inadequada pois (*verbis*) (peça 351, p. 30-31):

(...) sem a aplicação dos descontos para efeito de cálculo do limite de exposição o FGE teria ficado sem limite para a aprovação de novas operações desde o ano de 2009, sem a possibilidade de serem aprovadas novas até o repagamento das antigas. Seria observada a situação paradoxal de se dispor de um fundo garantidor com indicadores de solvência excepcionais, mas sem limite para aprovação de novas operações em razão das regras atuariais em vigor, não cumprindo seu papel final – servir de garantia e facilitar as exportações. (grifos nossos e originais)

131. O estudo da SAIN/MF e ABGF, elaborado em atendimento ao item 9.12 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, teria ratificado o equívoco da premissa empregada no relatório de auditoria, porquanto não teria confirmado a possibilidade de desequilíbrio atuarial e/ou financeiro do FGE (peça 351, p. 31-33).

132. Ao fim, pontua (*verbis*) (peça 351, p. 33):

A ausência de indicação de dolo ou erro grosseiro no relatório de auditoria se justifica na medida em que, na realidade dos fatos, não se encontram esses elementos, não sendo possível proceder-se à responsabilização individual da interessada em questão enquanto agente público.

Caso se entenda em sentido contrário, reforça-se que é, por imposição legal, necessário que sejam indicadas as figuras do dolo e/ou do erro grosseiro, com todos os seus elementos caracterizadores, para que se proceda à responsabilização. (grifos nossos)

133. Compõem ainda as razões de justificativa os seguintes documentos anexos:

- (i) Estudo da AEB;
- (ii) E-mail sobre mudanças na metodologia de precificação do SCE; e
- (iii) E-mails sobre mudanças na metodologia de precificação do SCE.

Hadil Fontes da Rocha Vianna (CPF 385.181.717-68) (peças 284, 287, 305, 306 e 452) e Carlos Márcio Bicalho Cozendey (CPF 342.835.011-15) (peças 285, 286, 289, 307, 308 e 452) [Conduta 5]

134. As peças 284, 287 e 305/306 contêm razões de justificativa de mesmo teor, atinentes ao responsável Hadil Fontes da Rocha Vianna (CPF 385.181.717-68). Por sua vez, as peças 285, 286 e 307/308 também contêm razões de justificativa de mesmo teor, porém referentes ao responsável Márcio Bicalho Cozendey (CPF 342.835.011-15). Já a peça 452 pertine ao Ofício 0002040.00000128/2019-29, de 28/8/2019, do Secretário de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores, enviado a pedido dos Embaixadores Ruy Nunes Pinto Nogueira, Antônio de Aguiar Patriota, Enio Cordeiro, Evandro Didonet, Hadil Fontes da Rocha Vianna e Carlos Márcio Bicalho Cozendey, por meio do qual encaminha resumo das considerações apresentadas durante reunião realizada com Relator, Exmo Sr. Ministro-Substituto Augusto Sherman, no dia 19/7/2019, e solicita sua juntada aos presentes autos.

135. Destaca-se que o teor das razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis em epígrafe é praticamente idêntico, razão pela qual sua descrição será feita conjuntamente em sua quase totalidade.

136. Ambos os responsáveis atuaram como membros do Cofig, sendo o Sr. Hadil Fontes da Rocha Vianna como representante do Ministério das Relações Exteriores (peça 284, p. 4) e o Sr. Carlos Márcio Bicalho Cozendey como representante do então Ministério da Fazenda (peça 285, p. 4). Suas atuações seriam apenas no sentido de decidir enviar, juntamente com os demais membros do colegiado, pelo encaminhamento da respectiva nota técnica para posterior deliberação da Camex com base em recomendações e estudos técnicos realizados pela SBCE.

137. As atuações teriam se pautado em orientações superiores dos ministérios a que eram vinculados e uma vez não apresentado qualquer ampliação da exposição do FGE ou a riscos não dimensionados com respaldo técnico o Cofig recomendara o encaminhamento da proposta do novo modelo de cálculo de prêmio do SCE para apreciação da Camex (peças 284 e 285, p. 5).

138. Segundo construção lógica-jurídica, **considera-se prescrita a pretensão punitiva do TCU**, uma vez já transcorridos mais de cinco anos desde a ocorrência do ato considerado irregular, qual seja, a 101ª Reunião Ordinária do Cofig, de 30/1/2013, e o recebimento da citação [notificação] para apresentação das razões de justificativa [5/2/2019] (peças 284 e 285, p. 6-10).

139. Como preliminar, alega-se ausência do nexo de causalidade entre a conduta do responsável e as irregularidades apontadas, tendo em vista que o Cofig seria um órgão colegiado cujos representantes atuariam de forma institucional e não pessoal. Sendo assim, a atuação dos responsáveis como representantes dos seus ministérios não se amoldaria ao que dispõe o art.1º, inciso I, do Regimento Interno do TCU, pois não estariam enquadrados como aqueles que “administram”, “dão causa” ou que “assumam obrigações”. **Os responsáveis não teriam autonomia de votação individual em razão de as deliberações do Cofig serem por consenso, nos termos do art. 3º do Decreto 4.993/2004, bem como por atuarem segundo as diretrizes estabelecidas por seus superiores hierárquicos, que seriam o Subsecretário-Geral para Cooperação, Cultura e Promoção Comercial, Ministro das Relações Exteriores e a Presidência da República.** A composição do Cofig não seria *ratione personae*, mas de representantes institucionais, conforme dispunha o art. 2º, inciso II, do aludido decreto. **As deliberações observariam objetivos de políticas de promoção de exportações por meio da concessão de financiamentos e garantias de crédito, as diretrizes de política externa e comercial, e as características das operações específicas, como as cursadas no Convênio do CCR-Aladi** (peça 284, p. 11-14 e peça 285, p. 10-13).

139. Outra preliminar invocada é que a decisão questionada não estaria no escopo de competências do Cofig, ao argumento que **não lhe competiria “interferir em decisões que refletiam o posicionamento de Estado**, que, na espécie, tinham como premissa promover o princípio constitucional da integração latino-americana, bem como dar cumprimento à missão de atuar em favor da promoção das exportações nacionais”. Aduz-se que caberia à Camex, em razão do disposto no art. 3º, do Decreto 4.993/2004, definir as diretrizes e os critérios para concessão da assistência financeira e de prestação de garantia da União. Assim, não teria sido o Cofig que tomara a decisão de implementar a Nota Técnica Atuarial de 2013, mas apenas tomara conhecimento e recomendara seu encaminhamento à Camex, pois não seria um colegiado deliberativo, mas sim operacional. O Cofig seria apenas “um órgão de aplicação de regras que eram, por sua vez, formuladas pela Camex. O respaldo para encaminhamento e apreciação da Camex adviria dos estudos técnicos elaborados pela SBCE, não teria havido dano com a decisão, não se podendo considerar conduta ilícita ou antieconômica imputáveis aos responsáveis, cujos motivos seriam perfeitamente válidos à época, não se podendo adotar premissas de hoje, decorridos mais de seis anos. **Considera-se que “o ato inquinado foi motivado pelos estudos prévios, [supostamente]**

ditos como insuficientes, e só poderiam ser desconsiderados se situação diversa fosse evidenciada no processo de encaminhamento da proposta à Camex, o que não aconteceu.” A Nota Técnica Atuarial de 2013 teria apenas consolidado decisões adotadas pela Camex em 2009 e 2010 sobre desconto para o CCR no cálculo da exposição do FGE, que não teria sido tratado de mudança de metodologia limite de exposição (peça 284, p. 14-19 e peça 285, p. 13-18).

140. No tópico referente ao “mérito”, inicialmente faz-se descrição da governança do apoio governamental às exportações (peça 284, p. 20-23 e peça 285, p. 18-22).

141. Em seguida, pondera-se que **a audiência não teria indicado qual a fundamentação técnica que seria adequada ao caso, nem haveria referenciais normativos que estabelecessem critérios de natureza, extensão, estrutura ou conteúdo da análise técnica que motivasse as decisões da Camex sobre regramentos do SCE/FGE para que seja considerada adequada.** Além disso, não teria o TCU, em vista do disposto no art. 3º da Lei 8.443/92, expedido qualquer recomendação tratando da questão (peça 284, p. 23-25 e peça 285, p. 22-23).

142. Considera ainda ter havido adequada análise técnica para a adoção da Nota Técnica Atuarial de 2013, tendo em vista que os ajustes implementados por essa nota, cujo objetivo principal seria a substituição da metodologia *Knaepen Package (KP)* pela *Malzkuhn-Drysdale Package (MD)* e secundariamente a consolidação das modificações anteriormente pela Camex em 2009, teriam sido avaliados atuarialmente pela SBCE. O procedimento referente à nota técnica teria passado por várias etapas de análise técnica no âmbito da SBCE, grupo de trabalho do Cofig e Grupo de Assessoramento Técnico do Cofig, antes de ser submetido a esse colegiado. **A discussão no Cofig tratara da avaliação de impactos da mudança na metodologia de precificação de riscos no SCE/FGE. Assim, o estudo apresentado pela SBCE abordara técnicas de mitigação de risco e análise comparativa dos modelos *KP* e *MD* e especificamente no caso do CCR demonstraria como seria a precificação dos riscos soberanos em operações cursadas fora do convênio.** A Nota Técnica Atuarial de 2013, submetida à Camex pela Nota Técnica 44/COFIG/SAIN-MF em que se ressaltavam as alterações propostas (**conteria diversos anexos com documentos de referência e análises técnicas, incluído nota técnica de *VaR – Value at Risk*, com simulações do novo modelo de precificação contemplando a inclusão das operações cursadas no CCR**), foi aprovada na 93ª Reunião da Camex e também destacaria em seu bojo tais alterações. São também mencionadas decisões da Camex, de 2009 e 2010, já anteriormente descritas (parágrafos 16, 67, 82, 103 e 112 desta instrução), que antecederam a recomendação de aprovação da Nota Técnica Atuarial de 2013 pelo Cofig. Estudos realizados pela SAIN e ABGF, em atendimento à solicitação do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário também não teriam apurado desequilíbrio atuarial e financeiro do FGE (peça 284, p. 25-33 e peça 285, p. 23-31).

143. Abre-se o tópico “Da razoabilidade da utilização do desconto para operações cursadas no CCR para apuração dos limites e cobertura do SCE/FGE”.

144. Na sequência, sustenta-se a “existência de variadas metodologias possíveis para estabelecimento de limites de cobertura do SCE/FGE e a razoabilidade do modelo adotado pelo Brasil”. O modelo brasileiro não segue estritamente a metodologia do Arranjo sobre Créditos à Exportação com Apoio Oficial da OCDE, [não contempla metodologia de definição de limite de exposição] (o Brasil não é membro da organização, nem aderiu ao Arranjo), porém o utiliza como referência. **O motivo é que a OMC, que regula a concessão de subsídios estatais às exportações por meio de financiamentos e garantias oficiais, estabelece uma presunção de conformidade em favor dos sistemas que sigam o Arranjo da OCDE (*safe harbor*). O modelo do FGE, diferentemente de modelos de instituições privadas que funcionam como um fundo e utilizam os recursos recebidos por meio dos prêmios para cobrir as indenizações, adota como referência para limite de concessão de seguros “um limite de perdas máximas aceitáveis para o orçamento nacional, ficando o tesouro nacional responsável pelas indenizações”. O FGE,**

portanto, seria um fundo virtual que lastreia o SCE cujos prêmios arrecadados são recolhidos ao Caixa Único do Tesouro e as indenizações são custeadas pelo orçamento federal. Segundo Relatório de Desempenho Mensal do FGE, referente a dezembro de 2013, o SCE era superavitário (recebera mais prêmios que pago indenizações). “Como os prêmios e indenizações não entram ou saem do FGE, ele não se altera em função da precificação ou sinistralidade, mas em função da gestão financeira de seus ativos”. Descreve ainda os fundamentos e parâmetros que embasaram a adoção da metodologia baseada em limite de exposição (peça 284, p. 33-37 e peça 285, p. 32-36).

145. Defende o CCR como mitigador de risco importante e razoável, oportunidade em que se exalta a metodologia própria brasileira, baseada na classificação OCDE, porém levaria em consideração as características de vizinhança e relacionamento com os países da região e os instrumentos mitigadores disponíveis como o convênio. Ademais, seu histórico indicava baixa probabilidade de *default*, além de o próprio relatório de auditoria que ensejou a presente representação reconhecer seu poder mitigador (peça 284, p. 37-40 e peça 285, p. 36-38).

146. Quanto à alegada “razoabilidade da metodologia decidida em 2009, modificada em 2010 e mantida em 2013 para utilização do CCR como mitigador para efeito dos limites de exposição do SCE/FGE”, os argumentos abaixo reproduzidos (*ipsis litteris*) resumem bem o ponto (peça 284, p. 40-43 e peça 285, p. 38-41):

Diferentes metodologias seriam possíveis para utilizar o CCR como mitigador e, com efeito, discussões posteriores ao ato sob exame levaram à adoção de metodologias diferentes em decisões mais recentes. A metodologia então adotada de utilização de classificação do risco-país das operações cursadas no CCR como risco 1 da OCDE se mostrou uma opção de aplicação simples e efetiva na viabilização de operações que de outra forma não teriam sido feitas, atendendo dessa forma aos objetivos de política do sistema brasileiro de apoio às exportações. As diferenças em relação à metodologia atual não podem ser consideradas parâmetro para avaliar a eficácia e legalidade da metodologia anterior. Na época, à luz das circunstâncias vigentes, a metodologia adotada para classificação do risco-país das operações cursadas no CCR se mostrava tecnicamente razoável e adequada aos objetivos de política então vigentes.

147. Por fim, no tópico referente à “atuação em consonância aos princípios da Administração Pública”, aduz-se que o relatório de auditoria não teria desenvolvido a fundamentação de suas alegações, **nem apontaria os elementos específicos da conduta que teria violado os princípios da moralidade, eficiência, finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade**. Refuta-se, em seguida, a violação dos princípios com os seguintes argumentos (peça 284, p. 43-48 e peça 285, p. 41-46):

(i) Moralidade: não houve sua violação tendo em vista que a participação dos responsáveis ocorreu em caráter institucional e não pessoal, sem que tenha sido apontado qualquer tipo de proveito próprio das alegadas irregularidades, nem teria havido a configuração de atos de desonestidade, injustiça, inconveniência ou inoportunidade. Além disso, as condutas adotadas refletiam um posicionamento prévio que atenderia orientações e objetivos da política externa e de comércio exterior;

(ii) Eficiência: a metodologia de fixação de margem de solvência e de mitigação de riscos estaria alinhada a esse princípio e não teria causado dano ao erário;

(iii) Finalidade: a realização de exportações a países de risco elevado cumpriria de maneira eficaz os objetivos de promoção de exportações, geração de divisas e emprego da política de apoio oficial;

(iv) Motivação: o próprio estudo da SBCE, com suas razões e descrições de critérios, já apontaria os motivos para adoção dos critérios de mitigação de riscos e margem de solvência;

(v) Razoabilidade e Proporcionalidade: reproduz-se a argumentação do princípio da Finalidade.

148. Em relação ao Ofício 0002040.00000128/2019-29, de 28/8/2019, do Secretário de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores, enviado a pedido dos Embaixadores Ruy Nunes Pinto Nogueira, Antônio de Aguiar Patriota, Enio Cordeiro, Evandro Didonet, Hadil Fontes da Rocha Vianna e Carlos Márcio Bicalho Cozendey, por meio do qual encaminha resumo das considerações apresentadas durante reunião realizada com o Relator, Exmo Sr. Ministro-Substituto Augusto Sherman, no dia 19/7/2019, cabe reproduzir seu sintético conteúdo (peça 452) (*verbis*):

(...)

(ii) As razões de justificativa são individuais e abordam diferentes decisões do COFIG e da CAMEX tomadas entre 2009 e 2013. Referem-se à participação de diplomatas em representação do Itamaraty e do Ministério da Fazenda nas reuniões daqueles órgãos em que as decisões foram aprovadas. Embora individualizadas, a razões de justificativa apresentam, no entanto, um núcleo comum de argumentos;

(iii) O primeiro argumento comum é que a representação do Itamaraty no COFIG e na CAMEX é exercida de forma institucional e não pessoal. O senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores encaminhou ofício ao Ministro Relator, entregue pessoalmente na semana anterior pelo senhor Secretário-Geral, no qual atesta a natureza institucional daquela representação e solicita o ingresso do Ministério das Relações Exteriores como parte interessada no processo. A participação dos representantes do Itamaraty nas decisões consensuais tomadas pelo COFIG e pela CAMEX sempre se deu à luz do exame exaustivo das questões pelas unidades técnicas responsáveis na Secretaria de Estado, com orientações de voto elaboradas a partir dos antecedentes do assunto e da discussão prévia dos temas nos órgãos assessores do COFIG e da CAMEX (GAT e GECEX);

(iv) As decisões questionadas no âmbito do relatório de conformidade feito pelo TCU, ao contrário do que se afirma naquele documento, não foram decisões desinformadas, nem se deram à míngua dos estudos técnicos necessários. As decisões tomaram em conta todo o corpo de antecedentes disponíveis, a documentação e as propostas específicas apresentadas pelos órgãos técnicos responsáveis e competentes (SAIN/MF e SBCE);

(v) Os representantes do Itamaraty naquelas reuniões estão seguros de terem sempre atuado com integridade, diligência e absoluto respeito ao interesse público. A representação foi exercida por funcionários graduados e com 30-50 anos de serviço. No caso da representação do Itamaraty, esta esteve guiada estritamente pelos interesses da política externa, dentre os quais a integração regional e adensamento das relações comerciais com os países vizinhos, e sempre foi imune a interesses espúrios;

(vi) Temos também a convicção de que as decisões tomadas entre 2009 e 2013 (posteriormente submetidas a questionamento por parte do Tribunal) foram devidamente fundamentadas, à luz das informações trazidas ao conhecimento e análise pelo COFIG e pela CAMEX. Trata-se essencialmente de uma questão metodológica (como aferir o efeito de mitigação exercido pelos sistemas multilaterais de pagamento e compensação e por contas colaterais de garantia?). O efeito mitigador desses sistemas é ponto pacífico admitido pelas regras internacionais a que o Brasil adere e pelo próprio relatório de conformidade. A mitigação é praticada por todos os países que possuem seguros oficiais de créditos à exportação. As correções metodológicas têm necessariamente natureza evolutiva. Nenhuma metodologia, nesse caso, pode ser tratada como perfeita ou definitiva. Nada assegura que a metodologia atualmente aplicada é um modelo impecável de perfeição. As alterações metodológicas feitas pelo COFIG e pela CAMEX entre 2009 e 2013 tiveram o propósito de atender a necessidades operacionais legítimas e foram aplicadas de forma gradual, criteriosa e

conservadora. As atas dos órgãos demonstram que sempre houve preocupação com o dimensionamento de riscos e com o impacto sobre o equilíbrio do FGE;

(vii) As decisões tomadas entre 2009 e 2013 na essência não são diferentes do que havia antes e do que continua a existir até hoje. O reconhecimento do CCR como fator de mitigação de risco para efeito de precificação do seguro de garantia é aplicado desde 2002. O desconto aplicado em 2002 já era de 80%. A decisão CAMEX 44, de 2003, apenas uniformizou a classificação de risco em 1/7, o que de maneira geral corresponde ao mesmo desconto de 80%. O desconto para efeito de definição do limite de exposição por país foi introduzido em 2009. Teve dimensão mais conservadora porque ficou inicialmente estabelecido em 50%. Posteriormente foi elevado a 80%, em coerência com a classificação para efeitos de precificação. Em 2015 foi adotado um rating único para o CCR de 3,45/7 - o que na prática significou retornar a um desconto de 50%. Assinale-se que o TCU questionou o desconto aplicado em 2009 (50%), mas exonerou de exame o desconto aplicado em 2015 (rating único). Em 2017 foi adotado o sistema de tabelas móveis para o desconto, que continuou tendo impacto tanto na precificação como nos limites de exposição;

(viii) O Acórdão 1031/2018 solicitou estudos sobre o impacto desses descontos no equilíbrio estrutural do FGE. Os estudos foram realizados e apresentados pela ABGF. As conclusões apontam que não houve em qualquer momento desequilíbrio estrutural do Fundo. Apontam também que o impacto dos descontos sobre o patrimônio líquido e na exposição do Fundo foi mínimo ou inexistente (entre 0% e 0,02%) e que, ainda assim, esse impacto somente se daria na improvável hipótese de que as operações viessem a ser efetivamente contratadas sem a aplicação dos descontos;

(ix) Os representantes do Itamaraty sustentam que ampliar de maneira gradual e controlada a possibilidade de acesso aos recursos do FGE como parte de medidas anticíclicas para reforçar a competitividade financeira das exportações brasileiras de bens e serviços não constitui nem irregularidade nem imoralidade. As decisões tomadas com nossa participação, em representação do Itamaraty ou da Fazenda, nunca se afastaram da utilização legítima dos recursos do FGE. O próprio Ministro Relator reconheceu que a reversão do mecanismo de descontos somente seria exigível, em tese, se houvesse um evento externo ou sinal de alerta superveniente que indicasse grave risco aos recursos públicos investidos no fundo. Entre 2009 e 2013 esse evento externo ou sinal de alerta jamais existiu. Ao contrário, o histórico das operações garantidas era impecável e jamais houvera registro de default. O CCR havia passado incólume e provado sua eficiência e segurança como mecanismo de pagamentos em dois testes importantes ocorridos em 2000 (crise econômica na Argentina) e 2008 (contestação de pagamentos pelo Equador, que rapidamente se resolveu através dos mecanismos de solução de controvérsias previstos no próprio CCR). Ao longo de todos esses anos, nenhum órgão de controle jamais havia apontado qualquer sinal de alerta sobre a lisura das operações garantidas e correção dos procedimentos de concessão da garantia. A CGU realizava inspeções e auditorias regulares sobre as operações do fundo. A SAIN, o BNDES e a SBPC atestavam a correção e a viabilidade financeira das operações realizadas. O próprio TCU somente levantou um sinal de alerta em 2016;

(x) Crime e imoralidade são a utilização fraudulenta de recursos públicos do financiamento às exportações para acobertar sobrepreços, pagamento de propinas e de caixa 2 para o financiamento de campanhas eleitorais. Não houve nisso qualquer envolvimento dos diplomatas que representaram institucionalmente o Itamaraty e o Ministério da Fazenda nas reuniões do COFIG e da CAMEX."

(...)

"(i) A classificação OCDE de risco dos países é adotada voluntariamente pelo Brasil, que não está obrigado a segui-la estritamente. O risco de cada país é definido pela OCDE em duas etapas: uma técnica, que leva em conta fatores objetivos como por exemplo as receitas de exportação e a

capacidade de geração de divisas; e outra política. Na avaliação técnica, o risco-país da Venezuela era sistematicamente mais favorável do que a classificação final, em função, sobretudo, das reservas comprovadas de petróleo e da liquidez da receita de exportações de petróleo. No ajuste pelo crivo político, de natureza mais subjetiva, o risco era sistematicamente elevado a 7/7. Este ajuste de risco reflete a natureza e o histórico do relacionamento com os países da OCDE. As carteiras de créditos e garantias oficiais às exportações dos países da OCDE costumam concentrar-se em certas áreas, em função do histórico de relacionamento comercial, em vários dos casos refletindo os antigos laços coloniais com países da África e Ásia. É natural, nesse contexto, que a avaliação de risco realizada pelo Brasil, materializada nos descontos no risco OCDE dos países, refletisse o relacionamento com os países da região, aos quais estamos ligados por instrumentos de integração como a ALADI e o CCR;

(ii) O histórico de adimplência das obrigações no âmbito do CCR era absoluto. O mesmo ocorria com as contas colaterais de garantia com Cuba e países africanos;

(iii) A situação de default da Venezuela no CCR é muito mais recente e a avaliação que hoje se faz do potencial de mitigação de risco do CCR é conseqüentemente menor do que era entre 2009 e 2013;

(iv) De qualquer forma, a ampliação do limite de exposição do FGE por país não foi motivada pela necessidade de enquadrar financiamento de exportações para a Venezuela, mas sim pela necessidade e conveniência de seguir oferecendo garantia do FGE ao financiamento de exportações para a Argentina, sem incorrer numa elevação dos recursos públicos alocados ao fundo. Recorde-se, nesse contexto, que os limites de aprovação de operações representam um comprometimento até certo ponto artificial, porque grande parte dos financiamentos aprovados não chegam a materializar-se em contratos de exportação por diferentes razões, o que era particularmente recorrente no caso argentino. Na ausência de financiamento e garantia oficial pelo Governo brasileiro, o mais provável é que as exportações viessem a ser realizadas não pelo Brasil, mas sim pela China ou outros países concorrentes. Ao mesmo tempo, a alavancagem máxima do fundo como um todo, de cinco vezes seu patrimônio líquido, correspondia a uma analogia à regra vigente no setor de seguros, sendo considerada uma medida prudencial conservadora à luz de critérios de requisito de capital mínimo de regras para o setor bancário sob o sistema Basileia II, então vigente;

(v) Os limites de garantia de financiamento para a Venezuela na verdade nunca foram atingidos. Num determinado momento, o Governo brasileiro deixou de financiar e garantir novas exportações de bens e serviços para a Venezuela não porque os limites de exposição tivessem sido atingidos, mas sim porque o Banco de Desenvolvimento da Venezuela já não dispunha de capital para oferecer as contra-garantias exigidas pelo Banco Central da Venezuela para cursar as operações no CCR. Em todo caso, o CCR seguia disponível para operações venezuelanas e seguiu sendo utilizado para operações menores, sem financiamento oficial brasileiro. Todas as operações com a Venezuela garantidas pelo FGE foram cursadas no CCR, por ser procedimento considerado mais seguro;

(vi) Descontadas as exportações de aeronaves, cujo principal destino tem sido os EUA, países de maior risco à época, como Argentina e Venezuela, sempre concentraram a maior parte dos financiamentos e garantias concedidas pelo Governo brasileiro. Isso porque, para países como o Chile, Colômbia e Peru, o custo do financiamento do BNDES e das garantias do FGE sempre foram muito elevados em comparação com o que podiam obter no mercado bancário privado;

(vii) Chile, Colômbia e Peru somente recorriam a financiamentos do BNDES com garantia do FGE em caso de dificuldades de obtenção de financiamento privado, como no setor aeronáutico de defesa (EMBRAER) ou certas exportações de ônibus para um sistema de transportes no Chile, em que - aliás - houve inadimplência da empresa responsável, a despeito do baixo nível de risco do país. Mesmo nos EUA, país de risco mínimo, houve inadimplência em operações no setor aeronáutico;

(viii) Os fundos governamentais de garantia às exportações cobrem áreas estratégicas de exportações e onde não há oferta privada de garantias. Por isso o risco inerente é sempre maior, se comparado à carteira de seguradoras de crédito privadas;

(ix) O Itamaraty efetivamente participou das negociações de instrumentos que estabeleceram contas colaterais de garantia e possibilitaram exportações para Cuba e Angola, da mesma forma que, acrescente-se, todos os órgãos participantes do COFIG. Os órgãos governamentais não interferiram, no entanto, na forma como as empresas brasileiras obtiveram ou foram selecionadas para contratos específicos com aqueles países. Tampouco participaram de negociações sobre os valores e obrigações contratadas. Sempre coube ao BNDES, à SAIN e à SBCE a análise da viabilidade técnica e financeira das operações, mas não o acompanhamento dos eventuais processos de licitação ou contratação direta;

(x) A situação de default da Venezuela não significa que os créditos são irrecuperáveis. Mesmo que os mecanismos de solução de controvérsias e de arbitragem do CCR não logrem resolver a curto prazo as pendências, em função da situação econômica atual do país, a dívida não se extingue e será futuramente renegociada, provavelmente no contexto de uma negociação coletiva envolvendo o Clube de Paris, do qual o Brasil faz parte e que reúne credores oficiais. Entre 2009 e 2013 era impossível antecipar a profunda deterioração da situação econômica e política com que a Venezuela se enfrentou nos últimos anos. Ao contrário, dadas as reservas de petróleo do país, o setor privado manteve a renovação de financiamentos e a subscrição de bônus venezuelanos até que isto se tornou inviável pelas sanções estabelecidas pelo governo norte-americano mais recentemente;

(xi) As decisões do COFIG e da CAMEX aprovadas sobre o FGE entre 2009 e 2013 foram criteriosas e conservadoras. Houve estudos prévios. Eles estão consubstanciados na discussão das propostas apresentadas pela SAIN e pela SBCE/ABGF. Essa discussão se deu tanto internamente no âmbito dos órgãos que integram o COFIG e a CAMEX, como coletivamente nas reuniões do COFIG e da CAMEX e dos seus órgãos assessores (GAT e GECEX, bem como grupos de trabalho específicos). Esse é o principal ponto de divergência entre o que afirma o relatório do TCU e as razões de justificativa apresentadas pelos representantes do Itamaraty. Não há na legislação específica aplicável ao COFIG e à CAMEX qualquer requisito formal ou de suficiência com relação ao tipo, conteúdo e formato dos documentos ou procedimentos que devam ser examinados ou solicitados sob pena de que uma decisão fundamentada possa ser inquinada de irregularidade. Nas decisões tomadas, os representantes do Itamaraty sempre atuaram com responsabilidade e boa-fé.

Miguel João Jorge Filho (CPF 024.842.858-68) [Conduas 2 e 4] (peças 347, 348 e 370)

149. Esclareça-se que o teor das razões de justificativa às peças 347 a 348 repete-se à peça 370.

150. O responsável, de início, também faz extensa referência a reuniões Cofig e Camex que antecederam a 68ª Reunião da Camex, de 28/10/2009, e 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010, como já feito por outros responsáveis (parágrafos 16, 67, 82, 103, 112 e 142 desta instrução) (peça 347, p. 2-5).

151. À peça 347, p. 6-9, encontra-se sumário-executivo das razões de justificativa.

152. No tópico “parâmetros de avaliação da conduta: LINDB” (peça 347, p. 9-12), considera-se que a avaliação do presente caso, deva ter como parâmetro o art. 22 e seu §1º do Decreto-lei 4.657/42 que apregoam:

“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as **exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados**”.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas **as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.**” (grifos originais)

153. Nos subtópicos “exigências das políticas a cargo do interessado” “circunstâncias práticas que conformam a decisão do agente”, são tecidas considerações a respeito do papel do apoio governamental à exportação como solução para uma falha de mercado, além de ser instrumento de política econômica internacional implementada para reduzir os impactos da crise financeira de 2008. Cabe, ainda, reproduzir abaixo dois trechos desse tópico por bem representarem a visão do responsável em relação ao tema:

Como toda política pública, há de se conciliar seus objetivos principais com a realidade orçamentária. **A conciliação a ser feita na política de seguro de crédito à exportação é a facilitação do máximo possível de operações de comércio, represadas em função dos riscos envolvidos, em face da limitação financeira para cobertura dessas operações.**

(...)

A função das ECAs, para além de seus fins explícitos, é também ser um parceiro de negócios dos exportadores de seu país, oferecendo produtos de crédito e de seguro a custo financeiro mais atrativo. **Desse modo, os exportadores nacionais podem apresentar condições mais competitivas no mercado internacional para seus produtos e serviços. Isso significa dizer que há, em alguma medida, competição internacional entre as ECAs.** (grifos nossos)

154. No tópico “razões de justificativa das supostas irregularidades”, inicia aduzindo que as decisões questionadas se tratam de atos administrativos que contêm os requisitos da (i) competência ou sujeito competente; (ii) objeto; (iii) finalidade; (iv) forma; e (v) motivo, a fim de contrapor o texto da audiência no sentido de que as decisões adotadas na Camex teriam exposto o FGE a riscos não devidamente dimensionados e teriam ferido os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência, e os princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade previstos na Lei nº 9.784/1999. Quanto à competência, a ampara no disposto no art. 7º, incisos I e II, da Lei 9.818/99 e no art. 1º do Decreto 4.732/2003. Em relação ao objeto, entende que corresponde à definição de nova metodologia para análise de operações de seguro de crédito. Sobre a finalidade, afirma que os atos praticados se destinavam a orientar a política pública de seguro de crédito à exportação, voltada ao estímulo das operações de comércio exterior, nos termos do art. 2º, §1º, do Decreto 4.732/2003 (peça 347, p. 12-13).

155. Discorre ainda sobre a forma, cabendo mencionar a parte que aduz que **as decisões adotadas no âmbito da Camex são atos administrativos compostos por manifestações técnico-políticas da SBCE, do Cofig, e da Camex e que a aprovação da NTA 2008 e ampliação do desconto das operações de seguro cursadas no CCR-Aladi não podem se resumir a serem analisadas por meio das atas das respectivas reuniões Camex** (peça 347, p. 13-15).

156. Em relação ao “motivo/motivação” dos atos praticados pela Camex, alega-se que o que deve ser avaliado é se as atas e notas técnicas explicitam os fatos e fundamentos jurídicos que culminaram na aprovação da NTA 2008 e ampliação do desconto nas operações cursadas no CCR-Aladi, além de serem entabulados os argumentos abaixo resumidos (peça 347, p. 15-20):

(i) metodologia defasada do FGE restringia a operação da política pública;

(ii) possibilidade de adoção de critérios menos restritivos para operações cursadas no CCR em função de seu potencial mitigador de riscos;

(iii) Nota Técnica Atuarial de 2008 desenvolveu metodologia que conferia maior capacidade de execução da política pública sem prejudicar o FGE;

(iv) o desconto MEF=80% nas operações com CCR-ALADI mantinha o risco em níveis paralelos com os níveis de risco dessas operações na metodologia de precificação de prêmio;

(v) as alterações na metodologia do SCE foram integralmente analisadas e aprovadas por SBCE, COFIG e CAMEX.

157. No que tange à “sistemática decisória e fundamentação das decisões”, repisam-se argumentos já anteriormente aduzidos a respeito do rito das decisões questionadas, que seguiria a cadeia SBCE, Cofig e Camex e asseguraria tecnicidade. São também reproduzidas as razões que teriam ensejado a revisão da metodologia de definição do limite de exposição do FGE, como o represamento de operações envolvendo a Argentina, e que sua discussão no âmbito da cadeia decisória já asseguraria a devida motivação. **Invoca-se ainda uma orientação geral da época que legitimaria os atos praticados**, em vista no disposto no art. 24 da LINDB. Entende também que o relatório de auditoria que originou a presente representação deveria apontar os critérios que deveriam ser contemplados e não o foram e as regras atuariais que teriam sido violadas (peça 347, p. 20-23).

158. Aponta que **não haveria um critério uniforme que guiasse a definição das variáveis de exposição, solvência e alavancagem, porquanto tal critério seria finalístico baseado no objetivo de estimular as exportações nacionais de cada país e, também, preservar a auto sustentabilidade dos mecanismos de garantia** (peça 347, p. 23).

159. Apresenta exemplo ocorrido com a França, cuja *Export Credit Agency (ECA)* era a COFACE, sócia controladora da SBCE, que teria abolido por ocasião da crise financeira de 2008 os limites individuais por país para parceiros preferenciais desse país, incluindo o Brasil. Menciona ainda exemplo da *ECA* do Reino Unido que teria, em razão do Brexit, reduzido o percentual de conteúdo nacional para apoio financeiro da agência para 20% do total financiado (peça 347, p. 23). No caso brasileiro, os fundamentos utilizados para aumentar o limite de exposição a fim de acomodar novas operações e estimular o crescimento das exportações brasileiras, sem comprometer o equilíbrio atuarial do FGE seriam os seguintes (*ipsis litteris*) (peça 347, p. 23-24):

a. Percentual máximo de concentração: percentual decrescente (de 100% para risco 1 até 40% para risco 7) por classe de risco conforme gradação da OCDE;

b. Limite por país (w%) como resultado do percentual de exposição por classe, multiplicado por restrição adicional de 25% de concentração máxima de cada país em sua classe, conforme preceitua boas práticas do mercado segurador regulado pela SUSEP.

OCDE	Limite classe	Limite país	Produto - limite total
0/7	100%	25%	25%
1/7	100%	25%	25%
2/7	90%	25%	23%
3/7	80%	25%	20%
4/7	70%	25%	18%
5/7	60%	25%	15%
6/7	50%	25%	13%
7/7	40%	25%	10%

c. Restrição adicional de limite de 25% do patrimônio do FGE a um só país;

- d. Adoção de mecanismo de cascata (waterfall), que permitia ocupar limite de exposição da categoria de risco subsequente caso atingido o limite da categoria superior;
- e. Adoção dos parâmetros do Acordo de Basileia II para as ECAs no que tange à margem de solvência;

ECA Risk Scores	0-1	2	3	4-6	7
Risk Weight	0%	20%	50%	100%	150%

- f. Definição do fator de alavancagem em 5 vezes sobre o patrimônio líquido, também como definia a SUSEP para seguradoras, apesar do Banco Central permitir alavancagem de 9 vezes para os bancos e Basileia II até 12,5 vezes.
- g. Desconto de 80% para o cálculo do limite de exposição para as operações cursadas no CCR em razão do histórico eficiente de mitigação de riscos do mecanismo.

160. Sobre o tema, ainda assevera (*verbis*) (peça 347, p. 25):

Assim, a sugestão de consenso do COFIG à CAMEX foi manter a alavancagem do FGE em 5 (cinco) vezes o patrimônio líquido e adotar desconto de 80% para efeito de cálculo de limite de exposição para as operações cursadas no CCR, idêntico nível de desconto para cálculo do prêmio de seguro previsto desde 2002 no voto CFGE 08, o que nivelou todas as operações no âmbito do CCR no nível 1/7 e **aumentou o limite máximo de alavancagem do FGE de R\$ 39 bilhões para R\$ 42 bilhões (7,7%)**.

Dessa forma, quanto à alteração na NTA 2008 da SBCE aprovada na 72ª Reunião da CAMEX, o conselho de ministros e o interessado Miguel João Jorge Filho, que o presidia, **cumpriram com o que dispõe o art. 50 da Lei n. 9.784, de 1999**, consubstanciando suas decisões em atas de reunião e aderindo às conclusões técnicas apresentadas.

A alegação, portanto, de que a conduta do interessado Miguel João Jorge Filho e dos demais membros da CAMEX, ao aprovar os descontos de 50% (CCR), 80% (CCR) e 30% (Angola com mitigador) para efeito de cálculo de limite de exposição, foi realizada sem justificativa técnica não encontra lastro jurídico ou na realidade.

Essas decisões foram tomadas por órgão competente, na forma prevista em lei, **dentro de sua margem de discricionariedade, com as devidas razões de fato e explanação técnica dos fundamentos para as alterações contidas nos documentos que embasaram e foram aprovados pela CAMEX e, em especial, cumprindo estritamente à finalidade legal e normativa determinada para a atuação do órgão na definição da política de comércio exterior.** (grifos nossos)

161. **Considera que os critérios utilizados pela OCDE não seriam absolutos, ao argumento que o relatório de auditoria que ensejou a presente representação teria indicado a adoção da metodologia dessa entidade internacional. Primeiramente em razão de que o “Entendimento sobre Crédito Oficial à Exportação da OCDE (Entendimento)” não disciplina o limite de exposição de fundos garantidores de ECAs. Segundo, por ser o “Entendimento” mero acordo de cavalheiros que não vincula as partes, com exemplos de países membros, fundadores do Entendimento e concorrentes do Brasil em diversos setores econômicos que teria sua própria metodologia de classificação de risco, limites de exposição para parceiros prioritários, com percentuais acima daqueles autorizados pela OCDE para o financiamento a gastos locais em nome do estímulo às exportações.** Cita como exemplos os seguintes casos (peça 347, p. 25-26):

Como já mencionado, UKEF (Reino Unido) exige atualmente que apenas 20% do valor das exportações seja britânico, enquanto a COFACE (França), empresa privada que prestava serviços de crédito oficial à exportação ao Estado francês, transferiu em 2016 esse negócio ao banco estatal de fomento BPI France. A EDC (Canadá) foi condenada por duas vezes em Painel da Organização Mundial do Comércio – OMC – em razão de seus programas de apoio financeiro ao seu setor aeronáutico, mesmo sendo o Canadá membro fundador do Entendimento da OCDE de 1978.

162. Entende, inclusive, que a metodologia que foi adotada pelo Brasil seria mais conservadora que a da OCDE, tendo em vista que não permite financiar gastos locais e permite prazos menores de cobertura que os dessa entidade internacional (peça 347, p. 26-27).

163. Na sequência, entabula argumentos a respeito do CCR- Aladi e do mecanismo previsto no Protocolo de Entendimento Brasil-Angola de Cooperação Financeira (“conta-petróleo”) como mitigadores de risco nas operações de comércio exterior (peça 347, p. 28).

164. Quanto ao CCR-Aladi, alega-se que sua robustez decorreria de um conjunto de “elementos tangíveis e intangíveis”, mesmo o Brasil estando em posição eminentemente credora, segundo os seguintes fundamentos (*verbis*):

a. as transações dependem da checagem e anuência dos respectivos bancos centrais. Esse fato aumenta o compromisso de pagamento entre os países que compõem o mecanismo;

b. o mecanismo de financiamento automático existente na sistemática do CCR-ALADI confere prazo adicional para que o país devedor busque solução para sua falta de liquidez.

c. A inadimplência cruzada entre os países é o principal elemento de estímulo ao pagamento das operações cursadas no âmbito do CCR-ALADI. Muito embora em caso de não pagamento a dívida seja bilateral, o status de inadimplente é mútuo, ou seja, o país devedor não conseguirá obter crédito em nenhum dos países membros do CCR. (grifos nossos)

165. Tal mecanismo seria comparável ao que ocorreria no financiamento por organismos multilaterais ou regionais de crédito, como BID, CAF, Banco Mundial e NDB no que concerne ao baixo percentual de inadimplência em razão de que eventual não pagamento prejudicaria o relacionamento com todos os associados. O risco do CCR seria menor que o de uma simples operação bilateral devido a (*ipsis litteris*) (peça 347, p. 28-29):

a. Histórica proximidade diplomática entre os países membros da ALADI, o que favorece as negociações para eventuais regularizações de pagamento e inibe eventuais atrasos.

b. O histórico de inadimplemento é elemento corrente e essencial de precificação e limite de crédito de cobertura de seguros de crédito. O histórico do CCRALADI, apesar de desconsiderado no parecer de auditoria da unidade técnica do TCU como elemento técnico justificador dos descontos no cálculo de exposição concedidos ao mecanismo, é de ausência de default (53 anos) até o recente evento da Venezuela:

Ao longo de sua história, o sistema, estabelecido em 1965 e aprimorado em 1982, sempre funcionou corretamente, sem que houvesse problemas de “default” entre os países que o constituem. Ainda durante os períodos mais difíceis das economias desses países, como a crise da dívida externa, que se abateu sobre a região na década de 1980, ou durante crises políticas e financeiras mais recentes, os Bancos Centrais que participam do Convênio nunca deixaram de cumprir seus compromissos no âmbito do CCR.

166. Cita exemplos de sucesso em situações de crise, como os ocorridos com a moratória da Argentina em 2002, disputa com empresa brasileira em projeto de aproveitamento hidrelétrico no Equador em 2008 e mesmo o caso da Venezuela que teria atrasado pagamentos com credores

internacionais em 2017, porém somente deixado de honrar suas operações no CCR-Aladi em 2018 (peça 347, p. 29-30).

167. Em relação à conta-petróleo Brasil-Angola, em síntese, são entabulados seguintes argumentos com vistas a justificar sua capacidade de mitigação de 30% (peça 347, p. 30-33):

(i) o mecanismo seria fruto de evolução histórica, pois já havia sido implementado desde o início de 1980 como uma forma de contornar a escassez de divisas provocada pela crise do petróleo inaugurada em 1973 e viabilizar as exportações brasileiras para construção de aproveitamento hidrelétrico, o qual contava, no seu início, com a participação da Petrobras que importava petróleo de Angola e direcionava o pagamento de sua dívida para o Brasil, arcando apenas com o saldo existente;

(ii) **o relatório de auditoria teria supostamente considerado que o mecanismo não seria adequado por não ter o formato idêntico do Entendimento da OCDE, o que não corresponderia à realidade da prática comercial;**

(iii) **Angola optara pela oferta da Alemanha que teria oferecido condições mais vantajosas que a brasileira para fornecimento de equipamentos eletromecânicos para construção da hidrelétrica de Laúca, no Rio Kwanza, com garantia integralmente soberana desse país;**

(iv) as condições em que eram mantidos os saldos credores pela Sonangol, empresa angolana de petróleo, em contas do Banco do Brasil fora de Angola, mesmo dependentes dessa empresa, 15% do total das exportações, além do que outros 15% eram pagos à vista devido ao limite máximo de financiamento ser de 85%.

168. Pondera que a metodologia utilizada no relatório de auditoria para aferir os efeitos do achado, que simulou os impactos caso não utilizados os mitigadores de risco aprovados em 2009, 2010 e 2013, seria inadequada pois (*verbis*) (peça 347, p. 33):

(...) sem a aplicação dos descontos para efeito de cálculo do limite de exposição o FGE teria ficado sem limite para a aprovação de novas operações desde o ano de 2009, sem a possibilidade de serem aprovadas novas até o repagamento das antigas. Seria observada a situação paradoxal de se dispor de um fundo garantidor com indicadores de solvência excepcionais, mas sem limite para aprovação de novas operações em razão das regras atuariais em vigor (grifos nossos)

169. Aduz-se ainda que as operações firmadas com a Venezuela e Moçambique atualmente em *default* não teriam deixado de ser firmadas por falta de limite de exposição na ocasião em que se discutiu a ampliação do desconto de 50% para 80% nas operações do CCR. Assenta-se também (*verbis*) (peça 347, p. 34-35):

Cabe acrescentar ainda que se fossem retirados os descontos para cálculo de limite e os descontos sobre prêmios para o CCR e para outros mitigadores de risco negociados pelo Brasil (que se deve lembrar todo o tempo **não fazem parte do ofício de audiência em questão, pois não foram objeto de deliberação da CAMEX, mas são mencionados no relatório de auditoria e no acórdão**) a maioria das operações de exportação amparadas pelo SCE não teria ocorrido, dado o alto custo do prêmio do seguro brasileiro sem a aplicação dos descontos. (grifos nossos e originais)

171. Ressalta-se também (*ipsis litteris*) (peça 347, p. 35-36):

Constitui excelente demonstração contrafactual a respeito do equívoco de se pretender afirmar que a exposição do FGE teria sido extrapolada em razão dos descontos nos cálculos de limite de exposição concedidos às operações cursadas no CCR a alteração no tratamento desse mecanismo na NTA de 2015, quando se alterou a classificação de risco dessas operações para 3,48/7.

Depois disso, ao contrário do afirmado pelo relatório de auditoria no parágrafo 633 quando supostamente teriam cessado os impactos atuariais negativos em razão da NTA 2015, foram cessadas novas operações de exportação de serviços de engenharia a países membros do CCR-ALADI. A razão disso é simplesmente o preço do SCE, que se tornou pouco atrativo para realizar exportações cobertas pelo seguro. Os países latino-americanos não pararam de demandar infraestrutura, mas o Brasil que chegou a ocupar 18% (2014) desse mercado e perdeu participação de mercado para a China e para a Espanha, que ocuparam em 2017 respectivamente 23% e 28,2% desse mercado de US\$ 30 bilhões em importações de bens e serviços de engenharia, o que equivale a todo o investimento brasileiro realizado naquele ano que foi da ordem de R\$ 110 bilhões.

A perda de dinamismo das exportações brasileiras não parece ser o objetivo inscrito na legislação brasileira sobre o tema. (grifos nossos)

170. O estudo da SAIN/MF e ABGF, elaborado em atendimento ao item 9.12 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, teria ratificado o equívoco da premissa empregada no relatório de auditoria, porquanto não teria confirmado a possibilidade de desequilíbrio atuarial e/ou financeiro do FGE (peça 347, p. 36-37).

171. Colaciona-se estudo elaborado pela Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), o qual teria apontado externalidades positivas decorrentes da concretização das exportações em razão da política adotada pela Camex em 2003 e ampliada em 2008 e 2009, conforme segue (*verbis*) (peça 347, p. 38):

- a. A concessão de garantias para alavancar as exportações brasileiras é realizada sem dispêndio de recursos públicos (sem impacto primário), o que por si só denota eficiência dessa atividade;
- b. A cobertura destina-se a promover exclusivamente as exportações de bens e serviços brasileiros, de modo que sem dispêndio público direto, promove a geração de centenas de milhares de empregos diretos, indiretos e induzidos no Brasil;
- c. As exportações apoiadas pelo SCE são realizadas por empresas de grande porte, mas estas cumprem papel de integradoras pois exportam bens e serviços de cadeia produtiva de mais de 2.400 empresas, sendo mais de 75% micro, pequenas e médias empresas;
- d. Promove a redução do déficit do balanço de serviços nacional. No período em questão, de 2013 até 2014, era um dos únicos setores com saldo positivo nesse balanço em que o Brasil é historicamente deficitário;
- e. Dada a competição internacional, as exportações estimulam o investimento das empresas em inovação para se manterem competitivas naquele mercado.

172. Ao final, pondera-se **não ter sido apontado no relatório de auditoria dolo ou erro grosseiro** que justificasse a chamada do responsável em audiência, nos termos do que determina o art. 28 da LINDB (peça 347, p. 39).

173. Compõem ainda as razões de justificativa o anexo referente ao estudo elaborado pela Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) (peça 348).

Giles Carriconde Azevedo (CPF 316.531.971-53) [Conduta 2] (peças 400 a 405)

174. O responsável inicia suas razões de justificativa asseverando sua tempestividade e realizando uma contextualização da atuação do TCU que precedeu a presente representação (peça 400, p. 4-6). Logo após, procura delimitar os pontos que considera relevantes referentes ao objeto da audiência, nos seguintes termos (*ipsis litteris*) (peça 400, p. 6-7):

i) **Suposta conduta**: Aprovação pela CAMEX da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008, conforme Ata da 68ª Reunião da CAMEX, de 28/10/2009, 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% (MEF – Mitigation Exclusion Factor) para Angola, à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos.

ii) **Suposto resultado:** Teria ampliado a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações.

iii) **Base legal supostamente violada:**

iv.1) Teria “descurado” dos deveres inculpidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004;

iv.2) Em violação aos princípios da moralidade e eficiência inculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988; e

iv.3) Assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999.

175. Em questão preliminar ao mérito, **alega que o responsável não teria participado da aludida 68ª Reunião da Camex, tendo em vista que sua rubrica não consta da respectiva ata à peça 3 (peça 400, p. 8-9).**

176. Em outra preliminar, argui a **prescrição** da conduta tendo em que o responsável foi notificado em 4/2/2019, por meio do Ofício 0058/2019 – TCU/SecexEstataisRJ, e a aprovação da Nota Técnica Atuarial, de dezembro de 2008, ocorrera em 28/10/2009, ou seja, quase dez anos após a ocorrência dos fatos tidos como irregulares. Segundo seu entendimento, aplica-se ao TCU o prazo prescricional de cinco anos, tanto para instaurar procedimento, como para aplicar sanções, conforme seria o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF). Também não teria havido anteriormente à audiência, ocorrida em 4/2/2019, qualquer ato que interrompesse a prescrição da ação punitiva. Para sustentar seu posicionamento, descreve ainda entendimentos da doutrina, de tribunais superiores (STF e STJ), da Procuradoria Geral da República e de outros tribunais de contas no sentido de que a pretensão punitiva do TCU prescreveria em cinco anos, porquanto regida pela Lei 9.873/99 (peça 400, p. 9-20).

177. Em tópico intitulado “**das nulidades**”, invoca falta de justa causa para o conhecimento da representação; descumprimento dos requisitos previstos na Portaria-Adplan 01/2010 e das normas de auditoria; ausência de motivação; e preclusão e irretratabilidade das decisões que julgaram as contas do FGE regulares; princípios da segurança jurídica, eficiência, confiança e estabilização das relações jurídicas (peça 400, p. 20-45).

178. Sobre a suposta falta de justa causa, aduz que não se encontram presentes os requisitos mínimos de admissibilidade para o conhecimento da representação. Em resumo, considera que seriam quatro os requisitos de admissibilidade da representação, conforme segue (*verbis*):

i) Indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada (art. 235, parte final, da Resolução nº 246/2011);

ii) Ocorrência de irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial (art. 250, IV, parte final, da Resolução nº 246/2011);

iii) Ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade (art. 43, inciso II, primeira parte, da Lei nº 8.444/1992); e

iv) Suficiência dos indícios e a existência de interesse público no trato da suposta ilegalidade apontada (art. 250, IV, parte final, da Resolução nº 259/2014).

179. Pontua que a admissibilidade de uma representação não poderia prescindir dos seguintes “requisitos mínimos”:

i) Índícios suficientes da ocorrência de irregularidade ou ilegalidade e;

ii) Em havendo suficiência de indício de irregularidade, esta deve decorrer de:

ii.1) ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico e/ou;

ii.2) infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial; e/ou

ii.3) ausência de legitimidade ou economicidade dos atos que resultem receita ou despesa.

180. Em sua visão, não seria possível vislumbrar qual seria a ilegalidade ou irregularidade cometida, nem qual seria o ato antieconômico, ilegítimo ou de infração à ordem contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial, devido a “aprovação pela Camex da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008 [...] à míngua da devida fundamentação e qualquer adequada análise técnica dos riscos”. Alega que não seria possível haver justa ou um mínimo de plausibilidade de acusação com imputações genéricas ou de caráter aberto, sem individualização das condutas. Prossegue aduzindo que não teria sido imputado ao responsável qualquer dano ou eventual ato antieconômico, ilegítimo ou infringente de matriz de ordem contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial. Discutir a decisão adotada na reunião do Cofig, após quase dez anos de sua ocorrência, seria algo de subjetividade questionável, porquanto tal apuração ficaria no plano de conjecturas do que seria o esforço “devido” ou “adequado”. Não haveria nenhuma normatização a parametrizar as notas técnicas e análises produzidas. Restaria ausente o liame causal entre a conduta e o resultado, pois teriam sido invocados dispositivos legais em descompasso com as condutas. Relaciona e faz comentários, em seguida, a respeito da legislação considerada violada pela audiência. **Considera-se também não atendido o art. 21 do Decreto-lei 4.657/42 em relação à indicação das consequências jurídicas e administrativas da decisão controladora.** Continua com a tese de ausência de individualização da conduta, o que prejudicaria o exercício constitucional do contraditório e da ampla defesa.

181. Em relação ao alegado descumprimento da Portaria Adplan 01/2010 e normas de auditoria, o que, em essência, questiona-se é a **ausência de elaboração de matriz de responsabilização**, com análise de culpabilidade, identificação de toda a cadeia de responsabilidade, delimitação dos papéis, efeitos, nexos de causalidade etc.

182. Alega-se uma suposta ausência de motivação ao se instaurar a presente representação, ao argumento de que, novamente, teriam sido elencados apenas supostos fatos e desconexos artigos legais. Desse modo, supõe não atendidos o art. 50 da Lei 9.784/99, art. 20 do Decreto-lei 4.657/42, os arts. 20 a 30 do Decreto 9.830/2019.

183. Quanto à alegada preclusão e irretratabilidade das decisões que julgaram as contas do FGE regulares, referentes aos TC 015.039/2007-9 (Prestação de Contas de 2006 - Acórdão 3.811/2008-TCU – 1ª Câmara), TC 020.276/2008-2 (Prestação de Contas de 2007 – Acórdão 3.804/2008 – TCU – 1ª Câmara) e TC 032.443/2011-0 (Prestação de Contas de 2010 – Acórdão 6.201/2014 – TCU – 2ª Câmara), considera-se que a apreciação pelo TCU de processos relacionados ao Fundo em exercícios próximos ao da conduta objeto da audiência obstará a revisão dessas decisões tendo em conta os princípios da segurança jurídica, eficiência, confiança e estabilização das relações jurídicas.

184. No que concerne ao **mérito das razões de justificativa**, inicialmente elaboram-se extensos esclarecimentos sobre o sistema brasileiro de comércio exterior (peça 400, p. 46-51) e da instituição e funcionamento da Camex, do FGE, do SCE e do Cofig (peça 400, p. 51-59). Comenta-se também os efeitos da crise econômica mundial de 2008/2009 sobre o financiamento às exportações, tal

como já anteriormente aludido por outros responsáveis (peça 400, p. 60-62). Faz-se ainda retrospectiva do cenário e das reuniões que antecederam à 68ª Reunião da Camex, de 28/10/2009, os quais inspiraram a adoção de nova metodologia para a definição dos limites de exposição do FGE e do uso de mitigadores em rating OCDE dos países, tal como já devidamente mencionado nos parágrafos 16, 67, 82, 103, 112 e 142 da presente instrução (peça 400, p. 62-75).

185. No tópico intitulado “da ausência de conduta ilegal, irregular ou antieconômica”, primeiramente aborda-se alegada **atipicidade da conduta** (peça 400, p. 75-105), cujo teor resume-se aos seguintes pontos:

- (i) inexistência de conduta irregular dolosa, culposa ou de erro grosseiro;
- (ii) deliberação das Notas Atuariais com amparo em critérios técnicos, devidamente fundamentados e em consonância com os princípios da administração pública;
- (iii) ausência de previsão legal sobre o que se deve entender por fundamentação técnica adequada;
- (iv) independência técnica da SBCE: responsabilidade e reserva legal do atuário para a definição das matrizes metodológicas do Fundo de Garantia à Exportação (FGE);
- (v) acerto e da razoabilidade da utilização de desconto para a apuração dos limites de cobertura do SCE/FGR e de desconto no limite de exposição a riscos para operações cursadas no CCR; e
- (vi) acerto e razoabilidade da utilização de desconto no limite de exposição a riscos para operações cursadas com Angola.

186. Sobre o ponto (i), aduz-se que não houve intenção deliberada de causar prejuízo ao FGE e SCE, porquanto teria atuado segundo balizas legais norteadoras do Cofig, cujos atos gozariam de presunção jurídica de validade e que seguiria uma cadeia deliberativa que **contava com a participação de servidores concursados, sete ministros, mais de vinte e cinco secretários ministeriais, cerca de vinte representantes do setor privado, outros agentes públicos e supervisão de diversos órgãos responsáveis pela definição das políticas creditícias e cambiais (Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil, BNDES, Receita Federal, entre outros)**. A atuação do responsável seria parte de cadeia, que seria interinstitucional e seguiria regras rígidas. Por conseguinte, invoca regra do art. 22 da Lei 13.655/2018, que estabelece que serão considerados na interpretação de normas sobre gestão pública os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. Também alude ao art. 28 dessa mesma lei que prevê que o gestor público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, para a seguir colacionar entendimento do TCU a respeito do conceito de “erro grosseiro” estar atrelado ao referencial de “administrador médio”.

187. Quanto ao ponto (ii), alega-se que a discussão da matéria no âmbito da Camex e do Cofig ocorreu de forma institucional, em que **não teria havido ingerência em relação ao trabalho realizado pela SBCE e que haveria precedentes jurisprudenciais do TCU no sentido de considerar ausente de responsabilização conselheiros/gestores quando estão diante de decisões pautadas em pareceres técnicos**. Considera também que a imputação de violação aos princípios constitucionais da moralidade e eficiência e aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade previstos na Lei 9.784/99 não foi acompanhada de fundamentação jurídica para justificar o porquê entende-se violado tais deveres jurídicos, o que feriria os princípios constitucionais do contraditório, ampla defesa e devido processo legal.

188. Em relação ao ponto (iii), entende-se que a ausência de definição prévia do conceito de análise ou fundamentação adequada dificulta a defesa.

189. No que tange ao ponto (iv), elabora-se extensa descrição sobre as atribuições técnicas da SBCE, desde sua criação em 1997, na redefinição de matrizes metodológicas e bases técnicas do FGE, especialmente no que pertine ao papel do atuário, que exerceria competências privativas e obrigatórias, segundo Decreto-lei 806/69 e Decreto 66.408/70. Sendo assim, os membros do Cofig não teriam competência e legitimidade para influir e questionar a Nota Técnica Atuarial de 2013 da SBCE, que redefinira os critérios técnicos e científicos da aplicação do desconto de 80% no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR.

190. Em relação ao ponto (v), repisa-se a narrativa já devidamente abordada no resumo do teor das atas das reuniões dos colegiados Cofig e Camex, no sentido de que a Nota Técnica Atuarial de 2013 consolidara entendimento de que o limite de exposição deveria seguir o mesmo tratamento já dado à precificação do SCE. **Que o Brasil não é membro da OCDE, não estando legalmente obrigado a observar os termos do Arranjo sobre Créditos Oficiais à Exportação dessa entidade internacional, porém que teria procurado referenciar o sistema nacional do SCE e FGE de acordo com esse arranjo.** No caso brasileiro, procurou-se adotar uma metodologia própria segundo sua realidade e peculiaridades do CCR/Aladi, sendo asseverado que o modelo nacional seria um dos mais seguros do mundo.

191. No que concerne ao ponto (vi), considera-se que as garantias colaterais [recursos da produção de petróleo depositados em *escrow account* à ordem do governo brasileiro, mantida em agência do Banco do Brasil] existentes no protocolo de entendimento com Angola seriam extremamente robustas e suficientes para respaldar a mitigação de 30% na classificação de risco do país, que teria sido cancelada por diversas instâncias técnicas do MRE e demais ministérios envolvidos, sem nenhum evento de *default* até o momento. Em seguida, entabula-se argumentação a respeito da importância estratégia de Angola para as exportações brasileiras.

192. Já o tópico atinente à “ausência de ilicitude” (peça 400, p. 105-106) repisa argumentos já entabulados em trechos anteriores da defesa no sentido de que os membros da Camex teriam atuado dentro do estrito cumprimento do dever legal, atuação que gozaria de presunção de legitimidade, e que competia à SBCE a responsabilidade pela revisão e definição das matrizes metodológicas atuariais das bases técnicas do FGE, não cabendo colocar em suspeição a conduta do responsável ao aprovar a nota técnica atuarial, especialmente em razão da ausência de alegada ausência de questionamentos quanto à idoneidade da SBCE (substituída pela ABGF) por órgão de controle interno e externo, ministério público ou judicial.

192. Quanto ao tópico “ausência de culpabilidade” (peça 400, p. 106-108), colaciona entendimento do TCU a respeito de roteiro de questionamentos a serem feitos com vistas a avaliar a reprovabilidade da conduta do responsável, abaixo transcrito:

a. Houve boa-fé do responsável?

b. O responsável praticou o ato após prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico?

c. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara?

d. Era razoável exigir do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam? Caso afirmativo, qual seria essa conduta?

Para preencher a coluna de “culpabilidade” da matriz de responsabilização, basta preencher as simples respostas aos questionamentos antes mencionados, conforme o seguinte exemplo, fornecido pelas Orientações para Auditorias de Conformidade (BRASIL, 2010, p. 32).

193. No mais (peça 400, p. 108-110), além de reproduzir argumentos já anteriormente encetados, informa-se que o responsável atuou respeitando a desconcentração administrativa, de

forma diligente e no limite de sua competência, ao entendimento de que não poderia contrariar a hierarquia e independência de todos os órgãos envolvidos. Alega que seria **“inexigível nesses casos qualquer conduta diferente por parte do responsável que não fosse votar com a totalidade do colegiado pela aprovação da Nota Técnica Atuarial”**. Encerra aduzindo que a análise de operações pretéritas deveria ser feita com base nos *standards* que pautam o *business judgment rule*, que tem origem em decisões colegiadas de empresas, mas cujos *standards* poderiam ser adotados por analogia no âmbito das decisões coletivas do Cofig, segundo conceito abaixo reproduzido:

(...) *Standards* esses que partem da razoável interpretação de que, ao tomar uma decisão no âmbito de risco do sistema financeiro, os conselheiros que agem com base em informações disponíveis à época, com base técnica, pautados pela boa-fé, sem interesse pessoal e na crença sincera de que a ação tomada era compatível com os interesses da instituição, jamais podem ser responsabilizados.

194. Por sua vez, no tópico “ausência denexo causal” (peça 400, p. 110-113), aduz-se que a responsabilização decorreria da **violação de um dever jurídico imposto e mediante a ocorrência de um dano**. Para sustentar a tese, transcreve trechos do Voto Condutor do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário que tratam da **complexidade da responsabilização no que tange ao que fora estabelecido pela Resolução Camex [44/2003]**. Assim, considera que a aprovação da Nota Atuarial de dezembro de 2008 **não foi fato gerador de dano e se deu por imposição da lei, além de estar respaldada em parecer técnico da SBCE**.

195. Conclui a defesa com o tópico “ausência de dano” (peça 400, p. 113-118), arguindo, em síntese, que a conduta do responsável não teria provocado qualquer tipo de dano ao FGE, ocasião em que menciona o estudo elaborado pela ABGF em atendimento à determinação do Acórdão 1.031/2016 – TCU – Plenário, chancelado pela então Sain/MF, no qual restou concluído não ter decorrido desequilíbrio atuarial e financeiro do FGE em função dos descontos concedidos sobre o rating OCDE. Cita, ainda, nota divulgada pelo BNDES em que se reafirmaria o caráter superavitário do FGE que, em 20 anos, teria arrecadado para o Tesouro mais de US\$ 1,3 bilhão em prêmios e pago apenas US\$ 51 milhões em indenizações em toda em sua história, incluindo a indenização referente à operação com Moçambique. Além disso, não caberia ao referido fundo a geração de recursos, mas ter condições de amortizar eventuais sinistros.

196. Compõem ainda as razões de justificativa os seguintes documentos anexos:

- (i) jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (peça 401);
- (ii) Portaria do Ministério da Fazenda 196, de 19/8/1997 (peça 402);
- (iii) Voto CFGE 008/2002 (peça 403);
- (iv) Ofício SEI 185/2018/SUCEX/SAIN-MF e Ofício 446/2018/ABGF, cujo anexo são “Estudos Sobre Eventuais Desequilíbrios Atuariais e Financeiros devido às Simulações de prêmio solicitadas no ACÓRDÃO TCU 1031/2018 – PLENÁRIO” (peça 404);
- (v) Ofício 03/2017/SUCEX/SAIN/MF-DF, referente à “Manifestação dos Gestores ao Relatório Preliminar de Auditoria” (peça 405).

Antônio de Aguiar Patriota (CPF 091.856.151-53) [Conduta 2] (peças 292, 315, 316 e 452)

197. Preliminarmente, alega-se prescrição quanto à possibilidade de atuação do TCU em relação ao ocorrido na 68ª Reunião da Camex, de 28/10/2009, uma vez que já transcorridos mais de nove anos entre a referida reunião e a notificação do responsável ocorrida em 22/2/2019, sendo aplicável ao caso os dispositivos da Lei 9.873/99 que estabelece prazo prescricional de cinco anos para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal. Para tanto, colaciona aos autos

argumentação lastreada em jurisprudências de tribunais superiores com o objetivo de sustentar sua tese (peça 292, p. 4-11).

198. Invoca-se ainda ausência de conduta a ser responsabilizada tendo em vista que a participação do responsável na aludida reunião teria ocorrido de forma puramente procedimental, em que lhe caberia apenas levar a posição sustentada pelo MRE em ocasiões anteriores. Além disso, a aprovação da Nota Técnica Atuarial de dezembro 2008 pelo Cofig ocorrera em janeiro 2009, ocasião em que ainda não ocupava o cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores assumido em 21/10/2009, apenas uma semana antes da 68ª Reunião da Camex [28/10/2009]. Entre 2007 e 2009, ocupara o cargo de Embaixador do Brasil nos Estados Unidos. Segundo aduzido, a posição quanto ao que fora decidido na reunião já estaria estabelecida desde 2008, após uma série de análises realizadas, sem sua participação, podendo ser considerado um fato consumado quanto à posição do MRE. **Afirma também que sua atuação ocorrera na condição de representante do MRE, não a título pessoal, além do que não teria “razão objetiva para questionar a posição que vinha sendo adotada pelo Ministério”** (peça 292, p. 11-14).

199. Considera também ter atuado com cautela, na medida em que propôs o encaminhamento da questão a respeito da aprovação da nota técnica atuarial nos seguintes termos (peça 292, p. 14):

O representante do MRE **propôs a aprovação da nota atuarial** conforme versão apresentada em fevereiro de 2009, **com o compromisso de que as propostas apresentadas pelo MRE**, em especial a consideração do CCR como mitigador pleno, **sejam submetidas à análise de Grupo de Trabalho no âmbito do COFIG, para posterior alteração da nota atuarial.** (grifos originais)

200. Em complemento, apresenta a cronologia de reuniões e decisões que resultaram na adoção de desconto no rating OCDE, desde o Voto 008/2002 do CFGE, conforme já feito por outros responsáveis, nos termos dos parágrafos 16, 67, 82, 103, 112, 142 e 184 desta instrução (peça 292, p. 14-19).

201. Em tópico intitulado “ausência denexo causal”, pondera que não cabe cogitar qualquer responsabilidade em razão de não ser possível caracterizar a conduta do indigitado **como causa direta e imediata do eventual dano ao erário** (peça 292, p. 19-20).

202. Pugna-se pela aplicação dos artigos 22 e 28 da LINDB, que apregoam, respectivamente (*verbis*) (peça 292, p. 20-21):

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.**

(...)

Art. 28. **O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.** (grifos originais)

203. Sobre esse ponto, colaciona entendimento do TCU, publicado no Boletim de Jurisprudência 228, nos seguintes termos (*verbis*) (peça 292, p. 21):

A conduta culposa do responsável que foge ao referencial do "administrador médio" utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação caracteriza o "erro grosseiro" a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018. (grifos originais)

204. No tópico “ausência de dano”, argui, inicialmente, que o que fora decidido na 68ª Reunião da Camex não se mostraria ilegal, ilegítimo ou antieconômico, além de não ter resultado em prejuízo ao erário. Prossegue questionando que, **embora tenha sido imputada ao responsável violação dos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, não teria sido indicada qual seria a atuação imoral e quem teria sido pessoalmente privilegiado com sua atuação** (peça 292, p. 22).

205. Considera que a adoção de mitigação dos limites de exposição constitui-se em medida de política externa, sendo **“verdadeiro ato de império, ainda mais quando amparado constitucionalmente no princípio da integração latino-americana, que jamais poderia ser apontado como imoral ou pessoal”**. Assim, não caberia ao TCU assumir o controle de políticas de Estado por falta de fundamento constitucional (peça 292, p. 22-23).

206. Cita o estudo elaborado pela então Sain-MF e ABGF em atendimento ao item 9.12 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, o qual não teria concluído pela inexistência de desequilíbrio atuarial da decisão. Ademais, pondera que o objetivo de um fundo garantidor, como o FGE, não é gerar lucro, mas permanecer em equilíbrio (peça 292, p. 23).

207. À peça 292, p. 26-28, são juntadas cópias de publicações do Diário Oficial da União a respeito de nomeações do responsável para o exercício de cargos no MRE.

208. Em relação ao Ofício 0002040.00000128/2019-29, de 28/8/2019, do Secretário de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores, enviado a pedido dos Embaixadores Ruy Nunes Pinto Nogueira, Antônio de Aguiar Patriota, Enio Cordeiro, Evandro Didonet, Hadil Fontes da Rocha Vianna e Carlos Márcio Bicalho Cozendey, por meio do qual encaminha resumo das considerações apresentadas durante reunião realizada com Relator, Exmo Sr. Ministro-Substituto Augusto Sherman, no dia 19/7/2019, **aplica-se o conteúdo já reproduzido no parágrafo 148 da presente instrução (peça 452)**.

Nelson Machado (CPF 004.364.701-44) [Conduta 2] (peças 382 a 387)

209. O responsável inicia suas razões de justificativa asseverando sua tempestividade e realizando uma contextualização da atuação do TCU que precedeu a presente representação (peça 382, p. 4-6). Logo após, procura delimitar os pontos que considera relevantes referentes ao objeto da audiência, nos seguintes termos (*ipsis litteris*) (peça 382, p. 6-7):

i) **Suposta conduta**: Aprovação pela CAMEX da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008, conforme Ata da 68ª Reunião da CAMEX, de 28/10/2009, 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% (MEF – Mitigation Exclusion Factor) para Angola, à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos.

ii) **Suposto resultado**: Teria ampliado a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações.

iii) **Base legal supostamente violada**:

iv.1) Teria “descurado” dos deveres insculpidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004;

iv.2) Em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988; e

iv.3) Assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999.

210. Em questão preliminar ao mérito, argui a **prescrição** da conduta tendo em que o responsável foi notificado em 4/2/2019, por meio do Ofício 0058/2019 – TCU/SecexEstataisRJ, e a aprovação da Nota Técnica Atuarial, de dezembro de 2008, ocorrera em 28/10/2009, ou seja, quase dez anos após a ocorrência dos fatos tidos como irregulares. Segundo seu entendimento, aplica-se ao TCU o prazo prescricional de cinco anos, tanto para instaurar procedimento, como para aplicar sanções, conforme seria o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF). Também não teria havido anteriormente à audiência, ocorrida em 4/2/2019, qualquer ato que interrompesse a prescrição da ação punitiva. Para sustentar seu posicionamento, descreve ainda entendimentos da doutrina, de tribunais superiores (STF e STJ), da Procuradoria Geral da República e de outros tribunais de contas no sentido de que a pretensão punitiva do TCU prescreveria em cinco anos, porquanto regida pela Lei 9.873/99 (peça 382, p. 8-18).

211. Em tópico intitulado “**das nulidades**”, invoca falta de justa causa para o conhecimento da representação; descumprimento dos requisitos previstos na Portaria-Adplan 01/2010 e das normas de auditoria; ausência de motivação; preclusão e irretratibilidade das decisões que julgaram as contas do FGE regulares; princípios da segurança jurídica, eficiência, confiança e estabilização das relações jurídicas (peça 382, p. 18-43).

212. Sobre a suposta falta de justa causa, aduz que não se encontram presentes os requisitos mínimos de admissibilidade para o conhecimento da representação. Em resumo, considera que seriam quatro os requisitos de admissibilidade da representação, conforme segue (*verbis*):

- i) Indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada (art. 235, parte final, da Resolução nº 246/2011);
- ii) Ocorrência de irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial (art. 250, IV, parte final, da Resolução nº 246/2011);
- iii) Ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade (art. 43, inciso II, primeira parte, da Lei nº 8.444/1992); e
- iv) Suficiência dos indícios e a existência de interesse público no trato da suposta ilegalidade apontada (art. 250, IV, parte final, da Resolução nº 259/2014).

213. Pontua que a admissibilidade de uma representação não poderia prescindir dos seguintes “requisitos mínimos”:

- i) Indícios suficientes da ocorrência de irregularidade ou ilegalidade e;
- ii) Em havendo suficiência de indício de irregularidade, esta deve decorrer de:
 - ii.1) ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico e/ou;
 - ii.2) infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial; e/ou
 - ii.3) ausência de legitimidade ou economicidade dos atos que resultem receita ou despesa.

214. Em sua visão, não seria possível vislumbrar qual seria a ilegalidade ou irregularidade cometida, nem qual seria o ato antieconômico, ilegítimo ou de infração à ordem contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial, devido a “aprovação pela Camex da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008 [...] à míngua da devida fundamentação e qualquer adequada análise técnica dos riscos”. Alega que não seria possível haver justa ou um mínimo de plausibilidade de acusação com imputações genéricas ou de caráter aberto, sem individualização das condutas. Prossegue aduzindo

que não teria sido imputado ao responsável qualquer dano ou eventual ato antieconômico, ilegítimo ou infringente de matriz de ordem contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial. Discutir a decisão adotada na reunião da Camex, após quase dez anos de sua ocorrência, seria algo de subjetividade questionável, porquanto tal apuração ficaria no plano de conjecturas do que seria o esforço “devido” ou “adequado”. Não haveria nenhuma normatização a parametrizar as notas técnicas e análises produzidas. Restaria ausente o liame causal entre a conduta e o resultado, pois teriam sido invocados dispositivos legais em descompasso com as condutas. Relaciona e faz comentários, em seguida, a respeito da legislação considerada violada pela audiência. **Considera-se também não atendido o art. 21 do Decreto-lei 4.657/42 em relação à indicação das consequências jurídicas e administrativas da decisão controladora.** Continua com a tese de ausência de individualização da conduta, o que prejudicaria o exercício constitucional do contraditório e da ampla defesa.

215. Em relação ao alegado descumprimento da Portaria Adplan 01/2010 e normas de auditoria, o que, em essência, questiona-se é a **ausência de elaboração de matriz de responsabilização**, com análise de culpabilidade, identificação de toda a cadeia de responsabilidade, delimitação dos papéis, efeitos, nexos de causalidade etc.

216. Alega-se uma suposta ausência de motivação ao se instaurar a presente representação, ao argumento de que, novamente, teriam sido elencados apenas supostos fatos e desconexos artigos legais. Desse modo, supõe não atendidos o art. 50 da Lei 9.784/99, art. 20 do Decreto-lei 4.657/42, e os arts. 20 a 30 do Decreto 9.830/2019.

217. Quanto à alegada preclusão e irretratabilidade das decisões que julgaram as contas do FGE regulares, referentes aos TC 015.039/2007-9 (Prestação de Contas de 2006 - Acórdão 3.811/2008-TCU – 1ª Câmara), TC 020.276/2008-2 (Prestação de Contas de 2007 – Acórdão 3.804/2008 – TCU – 1ª Câmara) e TC 032.443/2011-0 (Prestação de Contas de 2010 – Acórdão 6.201/2014 – TCU – 2ª Câmara), considera-se que a apreciação pelo TCU de processos relacionados ao Fundo em exercícios próximos ao da conduta objeto da audiência obstaría a revisão dessas decisões tendo em conta os princípios da segurança jurídica, eficiência, confiança e estabilização das relações jurídicas.

218. No que concerne ao **mérito das razões de justificativa**, inicialmente elaboram-se extensos esclarecimentos sobre o sistema brasileiro de comércio exterior (peça 382, p. 43-49) e da instituição e funcionamento da Camex, do FGE, do SCE e do Cofig (peça 382, p. 49-57). Comenta-se também os efeitos da crise econômica mundial de 2008/2009 sobre o financiamento às exportações, tal como já anteriormente aludido por outros responsáveis (peça 382, p. 57-60). Faz-se ainda retrospectiva do cenário e das reuniões que antecederam à 68ª Reunião da Camex, de 28/10/2009, os quais inspiraram a adoção de nova metodologia para a definição dos limites de exposição do FGE e do uso de mitigadores em rating OCDE dos países, tal como já devidamente mencionado nos parágrafos 16, 67, 82, 103, 112, 142, 184 e 200 da presente instrução (peça 382, p. 60-73).

219. No tópico intitulado “da ausência de conduta ilegal, irregular ou antieconômica”, primeiramente aborda-se alegada **atipicidade da conduta** (peça 382, p. 73-103), cujo teor resume-se aos seguintes pontos:

- (i) inexistência de conduta irregular dolosa, culposa ou de erro grosseiro;
- (ii) deliberação das Notas Atuariais com amparo em critérios técnicos, devidamente fundamentados e em consonância com os princípios da administração pública;
- (iii) ausência de previsão legal sobre o que se deve entender por fundamentação técnica adequada;

- (iv) independência técnica da SBCE: responsabilidade e reserva legal do atuário para a definição das matrizes metodológicas do Fundo de Garantia à Exportação (FGE);
- (v) acerto e da razoabilidade da utilização de desconto para a apuração dos limites de cobertura do SCE/FGR e de desconto no limite de exposição a riscos para operações cursadas no CCR; e
- (vi) acerto e razoabilidade da utilização de desconto no limite de exposição a riscos para operações cursadas com Angola.

220. Sobre o ponto (i), aduz-se que não houve intenção deliberada de causar prejuízo ao FGE e SCE, porquanto teria atuado segundo balizas legais norteadoras da Camex, cujos atos gozariam de presunção jurídica de validade e que seguiria uma cadeia deliberativa que **contava com a participação de servidores concursados, sete ministros, mais de vinte e cinco secretários ministeriais, cerca de vinte representantes do setor privado, outros agentes públicos e supervisão de diversos órgãos responsáveis pela definição das políticas creditícias e cambiais (Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil, BNDES, Receita Federal, entre outros). A atuação do responsável seria parte de cadeia, que seria interinstitucional e seguiria regras rígidas. Por conseguinte, invoca regra do art. 22 da Lei 13.655/2018, que estabelece que serão considerados na interpretação de normas sobre gestão pública os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. Também alude ao art. 28 dessa mesma lei que prevê que o gestor público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, para a seguir colacionar entendimento do TCU a respeito do conceito de “erro grosseiro” estar atrelado ao referencial de “administrador médio”.**

221. Quanto ao ponto (ii), alega-se que a discussão da matéria no âmbito da Camex e do Cofig ocorreu de forma institucional, em que **não teria havido ingerência em relação ao trabalho realizado pela SBCE e que haveria precedentes jurisprudenciais do TCU no sentido de considerar ausente de responsabilização conselheiros/gestores quando estão diante de decisões pautadas em pareceres técnicos. Considera também que a imputação de violação aos princípios constitucionais da moralidade e eficiência e aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade previstos na Lei 9.784/99 não foi acompanhada de fundamentação jurídica para justificar o porquê entende-se violado tais deveres jurídicos, o que feriria os princípios constitucionais do contraditório, ampla defesa e devido processo legal.**

222. Em relação ao ponto (iii), entende-se que a ausência de definição prévia do conceito de análise ou fundamentação adequada dificulta a defesa.

223. No que tange ao ponto (iv), elabora-se extensa descrição sobre as atribuições técnicas da SBCE, desde sua criação em 1997, na redefinição de matrizes metodológicas e bases técnicas do FGE, especialmente no que pertine ao papel do atuário, que exerceria competências privativas e obrigatórias, segundo Decreto-lei 806/69 e Decreto 66.408/70. Sendo assim, os membros da Camex não teriam competência e legitimidade para influir e questionar a Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008 da SBCE, que redefinira os critérios técnicos e científicos da aplicação do desconto de 80% no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR.

224. Em relação ao ponto (v), repisa-se a narrativa já devidamente abordada no resumo do teor das atas das reuniões dos colegiados Cofig e Camex, no sentido de que a Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008 consolidara entendimento de que o limite de exposição deveria seguir o mesmo tratamento já dado à precificação do SCE. **Que o Brasil não é membro da OCDE, não estando legalmente obrigado a observar os termos do Arranjo sobre Créditos Oficiais à Exportação dessa entidade internacional, porém que teria procurado referenciar o sistema nacional do SCE e FGE de acordo com esse arranjo.** No caso brasileiro, procurou-se adotar uma metodologia

própria segundo sua realidade e peculiaridades do CCR/Aladi, sendo asseverado que o modelo nacional seria um dos mais seguros do mundo.

225. No que concerne ao ponto (vi), considera-se que as garantias colaterais [recursos da produção de petróleo depositados em *escrow account* à ordem do governo brasileiro, mantida em agência do Banco do Brasil] existentes no protocolo de entendimento com Angola seriam extremamente robustas e suficientes para respaldar a mitigação de 30% na classificação de risco do país, que teria sido chancelada por diversas instâncias técnicas do MRE e demais ministérios envolvidos, sem nenhum evento de *default* até o momento. Em seguida, entabula-se argumentação a respeito da importância estratégica de Angola para as exportações brasileiras.

226. Já o tópico atinente à “ausência de ilicitude” (peça 382, p. 103-104) repisa argumentos já entabulados em trechos anteriores da defesa no sentido de que os membros da Camex teriam atuado dentro do estrito cumprimento do dever legal, atuação que gozaria de presunção de legitimidade, e que competia à SBCE a responsabilidade pela revisão e definição das matrizes metodológicas atuariais das bases técnicas do FGE, não cabendo colocar em suspeição a conduta do responsável ao aprovar a nota técnica atuarial, especialmente em razão da ausência de alegada ausência de questionamentos quanto à idoneidade da SBCE (substituída pela ABGF) por órgão de controle interno e externo, ministério público ou judicial.

227. Quanto ao tópico “ausência de culpabilidade” (peça 382, p. 104-106), colaciona entendimento do TCU a respeito de roteiro de questionamentos a serem feitos com vistas a avaliar a reprovabilidade da conduta do responsável, abaixo transcrito:

a. Houve boa-fé do responsável?

b. O responsável praticou o ato após prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico?

c. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara?

d. Era razoável exigir do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam? Caso afirmativo, qual seria essa conduta?

Para preencher a coluna de “culpabilidade” da matriz de responsabilização, basta preencher as simples respostas aos questionamentos antes mencionados, conforme o seguinte exemplo, fornecido pelas Orientações para Auditorias de Conformidade (BRASIL, 2010, p. 32).

228. No mais (peça 382, p. 106-108), além de reproduzir argumentos já anteriormente encetados, informa-se que o responsável atuou respeitando a desconcentração administrativa, de forma diligente e no limite de sua competência, ao entendimento de que não poderia contrariar a hierarquia e independência de todos os órgãos envolvidos. Alega que seria **“inexigível nesses casos qualquer conduta diferente por parte do responsável que não fosse votar com a totalidade do colegiado pela aprovação da Nota Técnica Atuarial”**. Encerra aduzindo que a análise de operações pretéritas deveria ser feita com base nos *standards* que pautam o *business judgment rule*, que tem origem em decisões colegiadas de empresas, mas cujos *standards* poderiam ser adotados por analogia no âmbito das decisões coletivas da Camex, segundo conceito abaixo reproduzido:

(...) *Standards* esses que partem da razoável interpretação de que, ao tomar uma decisão no âmbito de risco do sistema financeiro, os conselheiros que agem com base em informações disponíveis à época, com base técnica, pautados pela boa-fé, sem interesse pessoal e na crença sincera de que a ação tomada era compatível com os interesses da instituição, jamais podem ser responsabilizados.

229. Por sua vez, no tópico “ausência denexo causal” (peça 382, p. 108-110), aduz-se que a responsabilização decorreria da **violação de um dever jurídico imposto e mediante a ocorrência de um dano**. Para sustentar a tese, transcreve trechos do Voto Condutor do Acórdão 1.031/2018 –

TCU –Plenário que tratam da **complexidade da responsabilização no que tange ao que fora estabelecido pela Resolução Camex [44/2003]**. Assim, considera que a aprovação da Nota Atuarial de dezembro de 2008 **não foi fato gerador de dano e se deu por imposição da lei, além de estar respaldada em parecer técnico da SBCE**.

230. Conclui a defesa com o tópico “ausência de dano” (peça 382, p. 111-116), arguindo, em síntese, que a conduta do responsável não teria provocado qualquer tipo de dano ao FGE, ocasião em que menciona o estudo elaborado pela ABGF em atendimento à determinação do Acórdão 1.031/2016 – TCU – Plenário, chancelado pela então Sain/MF, no qual restou concluído não ter decorrido desequilíbrio atuarial e financeiro do FGE em função dos descontos concedidos sobre o rating OCDE. Cita, ainda, nota divulgada pelo BNDES em que se reafirmaria o caráter superavitário do FGE que, em 20 anos, teria arrecadado para o Tesouro mais de US\$ 1,3 bilhão em prêmios e pago apenas US\$ 51 milhões em indenizações em toda em sua história, incluindo a indenização referente à operação com Moçambique. Além disso, não caberia ao referido fundo a geração de recursos, mas ter condições de amortizar eventuais sinistros.

231. Compõem ainda as razões de justificativa os seguintes documentos anexos:

(i) jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (peça 383);

(ii) Portaria do Ministério da Fazenda 196, de 19/8/1997 (peça 384);

(iii) Voto CFGE 008/2002 (peça 385);

(iv) Ofício SEI 185/2018/SUCEX/SAIN-MF e Ofício 446/2018/ABGF, cujo anexo são “Estudos Sobre Eventuais Desequilíbrios Atuariais e Financeiros devido às Simulações de prêmio solicitadas no ACÓRDÃO TCU 1031/2018 – PLENÁRIO” (peça 387);

(v) Ofício 03/2017/SUCEX/SAIN/MF-DF, referente à “Manifestação dos Gestores ao Relatório Preliminar de Auditoria” (peça 386).

Reinhold Stephanes (CPF 002.070.981-15) [Conduta 2] (peça 333)

232. De início, invoca-se a prescrição da conduta, ao argumento de que prescreve em cinco a ação punitiva pela Administração Pública Federal, nos termos do art. 1º da Lei 9.873/99, diferentemente do entendimento adotado pelo TCU de prazo prescricional de dez anos. Para comprovar sua tese, uma vez decorridos quase dez anos entre a conduta (28/10/2009) e a notificação da representação (7/2/2019), o responsável coleciona jurisprudência de tribunais superiores (peça 333, p. 3-5).

233. No mérito, alega inexistência de responsabilidade da Camex e invoca distinção de competência entre esse colegiado e o Cofig, pois seriam distintas e complementares. **Assim, o responsável pela análise técnica e de eventuais riscos seria o Cofig, o qual já havia previamente analisado e aprovado a Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008**. Sustenta que **“eventual insuficiência da fundamentação somente poderia ser atribuída ao órgão responsável por elaborar essa análise”**. Diante dessa análise prévia, a Camex teria, então, deliberado sobre o tema ao pressuposto de que a alteração não apresentava nenhum risco do ponto de vista técnico. À Luz do disposto no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003, o qual estabeleceria que **“a CAMEX somente fixa as diretrizes de atuação da política de financiamento das exportações de bens e de serviços, bem como de cobertura dos riscos de operações a prazo, inclusive as relativas ao seguro de crédito às exportações”**, o ato praticado pelo responsável teria analisado a mitigação de risco do “ranking OCDE” **“exclusivamente sob a ótica política”, “não adentrando em momento algum na questão técnica da decisão”**. Um exemplo de tal procedimento teria sido observado no caso em que a proposta do MRE para realizar novas alterações no cálculo do limite de exposição de risco por país no FGE foi encaminhado para análise do grupo de trabalho do Cofig, sem decisão prévia

da Camex. Assenta que **“as deliberações políticas da CAMEX são embasadas em decisões anteriores do COFIG. Uma vez que este aprova determinada medida, não há razão para a CAMEX questionar a decisão do ponto de vista técnico, pois trata-se de competência alheia ao Conselho de Ministros”**. Desse modo, pontua (*verbis*) (peça 333, p. 6-8):

Diante desse quadro, o justificante apenas averiguou se a decisão tomada estava de acordo com as **diretrizes políticas do Ministério**. A sua participação se limitou a esse tema, fato esse que demonstra a inexistência de violação aos deveres insculpidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003 e do art. 3º do Decreto 4.993/2004. (grifos originais)

234. Também se faz retrospectiva do cenário e das reuniões que antecederam à 68ª Reunião da Camex, de 28/10/2009, os quais inspiraram a adoção de nova metodologia para a definição dos limites de exposição do FGE e do uso de mitigadores em rating OCDE dos países, tal como já devidamente mencionado nos parágrafos 16, 67, 82, 103, 112, 142, 184 e 200 da presente instrução (peça 333, p. 8-11).

235. Em vista de suas considerações, entende que o ato de aprovação da citada nota técnica deva ser avaliado sob a perspectiva do art. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que apregoa (*verbis*) (peça 333, p. 11-12):

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente**.

(...)

Art. 28 O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas **em caso de dolo ou erro grosseiro**. (grifos originais)

236. Por fim, em tópico intitulado “inexistência de dano”, em síntese, aduz-se o seguinte: (i) não teria havido nenhum dano ou violação de leis ou princípios jurídicos constitucionais; (ii) a decisão da Camex não teria gerado nenhum prejuízo para o equilíbrio atuarial do FGE; (iii) **a mitigação dos limites de exposição a fim de favorecer aliados estratégicos do Brasil é medida que está dentro do Poder Executivo**; (iv) o relatório de auditoria que deu ensejo à presente representação já teria considerado o CCR como instrumento eficaz de mitigação de riscos; (v) o período de vigência da referida regra de desconto de 50% teria sido muito curto, incapaz de gerar prejuízo, por ter perdurado por menos de sete meses, porquanto alterado na 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010, quando o responsável não mais compunha esse colegiado (peça 333, p. 12-14).

Daniel Maia (CPF 634.270.440-68) [Conduta 2] (peça 367)

237. De início, resente-se de que **o expediente que lhe endereçou a audiência (Ofício 63/2019 – TCU/SecexEstataisRJ, de 28/1/2019) não conteria a devida e necessária fundamentação ou análise técnica “para justificar a acusação”** (peça 367, p. 1).

238. Considera, ainda, que o teor da audiência teria “extrapolado a atribuição formal do aludido ofício tendo em vista que **já teria concluído pelo cometimento de irregularidade mesmo estando o processo em fase inicial de instrução** (peça 367, p. 2).

239. Sugere também que a “acusação” seria “desconexa” por **não estar acompanhada da materialização nos autos do processo da comprovação de que teria havido manifestação favorável do responsável em relação à aprovação da aludida nota técnica atuarial pela**

Camex, tendo em vista que: (i) **“inexiste a sua assinatura ao final do texto e muito menos rubrica nas folhas do documento intitulado”**; e (ii) **“inexiste qualquer registro de seu específico voto em relação à Nota Técnica Atuarial em questão”** (peça 367, p. 2).

240. Alega que não seria possível dar continuidade à presente instrução **por já ter sido superado o prazo prescricional de cinco anos** previsto no art. 23, inciso I, da Lei 8.429/92 c/c art. 1º da Lei 9.873/99 entre a data da 68ª Reunião da Camex, em 28/10/2009, e momento de sua notificação pelo Ofício 0063/2019-TCU/SecexEstataisRJ, em 11/2/2019 (peça 367, p. 2).

241. Em relação ao mérito, entende que não haveria nenhuma irregularidade em aprovar a citada nota técnica atuarial, mas que, ao contrário disso, teria sido baseada e orientada por prévia análise técnica consubstanciada na própria nota técnica. Sobre a aplicação dos descontos no rating OCDE, defende que haveria atribuição normativa da Camex para realizar tal autorização em vista dos deveres insculpidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004. **Sobre Angola, não teria havido arbitrariedade, deferência ou aprovação específica, tendo em vista que a Camex somente teria aprovado a “Nota Técnica Atuarial sobre o Limite de Exposição do Fundo de Garantia à Exportação”, que seria uma “política geral diferenciando os países por critério técnico.** Repisa novamente o argumento de que a motivação para aprovação da nota técnica atuarial estaria nela própria e que os fundamentos normativos que orientaram a conduta do responsável não seriam aqueles descritos no ofício de audiência como violados, mas os contidos nos decretos anteriormente citados (peça 367, p. 3-4).

242. **Em relação à situação específica do responsável, como representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) junto à Camex, aduz suposta dissociação entre sua conduta nesse colegiado e a [ausência de] análise técnica questionada na audiência, porquanto não participara do Cofig, do grupo de trabalho e muito menos da SBCE** (peça 367, p. 5).

243. Quanto à imputação de violação de princípios constitucionais e da administração pública, ressente-se de que a audiência não conteria apresentação detalhada e/ou específica descrevendo qual aspecto de cada um dos referidos princípios teria sido infringido (peça 367, p. 5).

244. Elabora síntese nos seguintes termos (*ipsis litteris*) (peça 367, p. 5):

a) a Camex não extrapolou suas funções, visto que ela versava sobre tema que normativamente poderia ser abordado pela Camex (art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004);

b) a decisão da Camex não foi aleatória e se baseou em documento técnico elaborado por várias e qualificadas mãos, respeitando assim os princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade;

c) Avaliação diversa formulada hoje sobre o conteúdo da **Nota Técnica Atuarial**, elaborada por técnicos qualificados, não se transmuta em irregularidade dos membros do conselho de ministros a qual ela foi submetida;

d) Não há nenhuma responsabilidade do representante do MDA na elaboração da Nota Técnica Atuarial visto que nem ele e nenhum um dos seus subordinados participou individual ou coletivamente da realização dos estudos que a embasaram e/ou a formularam. (grifo original)

245. Por sua vez, a decisão dos ministros da Camex teria avançado em relação às recomendações técnicas e exigido a incorporação de procedimentos baseados em análises técnicas para verificação da sustentabilidade de alterações dessa decisão, conforme excerto a seguir (peça 367, p. 6):

"O representante do MRE propôs a aprovação da nota atuarial conforme versão apresentada em fevereiro de 2009, com o compromisso de que as propostas apresentadas pelo MRE, em especial a

consideração do CCR como mitigador pleno, sejam submetidas à análise de Grupo de Trabalho no âmbito do COFIG, para posterior alteração da nota atuarial. O Secretário Nelson Machado, do Ministério da Fazenda, defendeu a importância da aprovação da nota atuarial para que o FGE possa voltar a funcionar adequadamente. Lembrou que há operações pendentes por falta de limite de exposição. Reconheceu que as premissas propostas pelo MRE são aceitáveis, mas elas **deveriam ser discutidas por grupo técnico antes de uma aprovação**. Defendeu que após a aprovação da nota atuarial, as propostas do MRE fossem discutidas no âmbito do referido grupo de trabalho". (grifo nosso) (Peça 003, pág. 19).

246. Destaca-se também a contribuição de órgãos técnicos que assessoravam as decisões do Cofig e Camex, como o Grupo de Assessoramento Técnico (GAT) e a SBCE (peça 367, p. 6-7).

247. A decisão adotada pela Camex estaria alinhada aos objetivos desse colegiado e às necessidades econômicas do país, além de não ter sido posteriormente questionada, mas ampliada (peça 367, p. 7).

248. Por fim, assenta, apoiado em fundamentação doutrinária, que não cabe a responsabilização de agente público quando sua ação está em conformidade com parecer técnico elaborado por órgão especializado (peça 367, p. 7-8).

Paulo Bernardo Silva (CPF 475.345.329-49) [Conduta 4] (peças 412 a 417)

249. O responsável inicia suas razões de justificativa asseverando sua tempestividade e realizando uma contextualização da atuação do TCU que precedeu a presente representação (peça 412, p. 4-6). Logo após, procura delimitar os pontos que considera relevantes referentes ao objeto da audiência, nos seguintes termos (*ipsis litteris*) (peça 412, p. 6-7):

i) **Suposta conduta:** Aprovação pela CAMEX da ampliação para 80% do desconto (MEF - Mitigation Exclusion Factor) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos.s.

ii) **Suposto resultado:** Teria ampliado a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações.

iii) **Base legal supostamente violada:**

iv.1) Teria “descurado” dos deveres inculpidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004;

iv.2) Em violação aos princípios da moralidade e eficiência inculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988; e

iv.3) Assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999.

250. Em questão preliminar ao mérito, argui a **prescrição** da conduta tendo em que o responsável foi notificado em 4/2/2019, por meio do Ofício 0067/2019 – TCU/SecexEstataisRJ, e a aprovação da ampliação para 80% do desconto (MEF - Mitigation Exclusion Factor) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, ocorrera em 26/5/2010, ou seja, quase dez anos após a ocorrência dos fatos tidos como irregulares. Segundo seu entendimento, aplica-se ao TCU o prazo prescricional de cinco anos, tanto para instaurar procedimento, como para aplicar sanções, conforme seria o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF). Também não teria havido anteriormente à audiência, ocorrida em 4/2/2019, qualquer ato que interrompesse a prescrição da ação punitiva. Para sustentar seu posicionamento, descreve ainda entendimentos da

doutrina, de tribunais superiores (STF e STJ), da Procuradoria Geral da República e de outros tribunais de contas no sentido de que a pretensão punitiva do TCU prescreveria em cinco anos, porquanto regida pela Lei 9.873/99 (peça 412, p. 8-17).

251. Em tópico intitulado “**das nulidades**”, invoca falta de justa causa para o conhecimento da representação; descumprimento dos requisitos previstos na Portaria-Adplan 01/2010 e das normas de auditoria; ausência de motivação; e preclusão e irretratabilidade das decisões que julgaram as contas do FGE regulares: princípios da segurança jurídica, eficiência, confiança e estabilização das relações jurídicas (peça 412, p. 18-43).

252. Sobre a suposta falta de justa causa, aduz que não se encontram presentes os requisitos mínimos de admissibilidade para o conhecimento da representação. Em resumo, considera que seriam quatro os requisitos de admissibilidade da representação, conforme segue (*verbis*):

- i) Indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada (art. 235, parte final, da Resolução nº 246/2011);
- ii) Ocorrência de irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial (art. 250, IV, parte final, da Resolução nº 246/2011);
- iii) Ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade (art. 43, inciso II, primeira parte, da Lei nº 8.444/1992); e
- iv) Suficiência dos indícios e a existência de interesse público no trato da suposta ilegalidade apontada (art. 250, IV, parte final, da Resolução nº 259/2014).

253. Pontua que a admissibilidade de uma representação não poderia prescindir dos seguintes “requisitos mínimos”:

- i) Indícios suficientes da ocorrência de irregularidade ou ilegalidade e;
- ii) Em havendo suficiência de indício de irregularidade, esta deve decorrer de:
 - ii.1) ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico e/ou;
 - ii.2) infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial; e/ou
 - ii.3) ausência de legitimidade ou economicidade dos atos que resultem receita ou despesa.

254. Em sua visão, não seria possível vislumbrar qual seria a ilegalidade ou irregularidade cometida, nem qual seria o ato antieconômico, ilegítimo ou de infração à ordem contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial, devido a “aprovação pela Camex da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008 [...] à míngua da devida fundamentação e qualquer adequada análise técnica dos riscos” **[em verdade, trata-se da aprovação de ampliação para 80% do desconto (MEF - Mitigation Exclusion Factor) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR]**. Alega que não seria possível haver justa ou um mínimo de plausibilidade de acusação com imputações genéricas ou de caráter aberto, sem individualização das condutas. Prossegue aduzindo que não teria sido imputado ao responsável qualquer dano ou eventual ato antieconômico, ilegítimo ou infringente de matriz de ordem contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial. Discutir a decisão adotada na reunião da Camex, após quase dez anos de sua ocorrência, seria algo de subjetividade questionável, porquanto tal apuração ficaria no plano de conjecturas do que seria o esforço “devido” ou “adequado”. Não haveria nenhuma normatização a parametrizar as notas técnicas e análises produzidas. Restaria ausente o liame causal entre a conduta e o resultado, pois teriam sido invocados dispositivos legais em descompasso com as condutas. Relaciona e faz comentários, em seguida, a respeito da legislação considerada violada pela audiência. **Considera-se também não atendido o art. 21 do Decreto-lei 4.657/42 em relação à indicação das**

consequências jurídicas e administrativas da decisão controladora. Continua com a tese de ausência de individualização da conduta, o que prejudicaria o exercício constitucional do contraditório e da ampla defesa.

255. Em relação ao alegado descumprimento da Portaria Adplan 01/2010 e normas de auditoria, o que, em essência, questiona-se é a **ausência de elaboração de matriz de responsabilização**, com análise de culpabilidade, identificação de toda a cadeia de responsabilidade, delimitação dos papéis, efeitos, nexos de causalidade etc.

256. Alega-se uma suposta ausência de motivação ao se instaurar a presente representação, ao argumento de que, novamente, teriam sido elencados apenas supostos fatos e desconexos artigos legais. Desse modo, supõe não atendidos o art. 50 da Lei 9.784/99, art. 20 do Decreto-lei 4.657/42, os arts. 20 a 30 do Decreto 9.830/2019.

257. Quanto à alegada preclusão e irretratabilidade das decisões que julgaram as contas do FGE regulares, referentes aos TC 015.039/2007-9 (Prestação de Contas de 2006 - Acórdão 3.811/2008-TCU – 1ª Câmara), TC 020.276/2008-2 (Prestação de Contas de 2007 – Acórdão 3.804/2008 – TCU – 1ª Câmara) e TC 032.443/2011-0 (Prestação de Contas de 2010 – Acórdão 6.201/2014 – TCU – 2ª Câmara), considera-se que a apreciação pelo TCU de processos relacionados ao Fundo em exercícios próximos ao da conduta objeto da audiência obstaría a revisão dessas decisões tendo em conta os princípios da segurança jurídica, eficiência, confiança e estabilização das relações jurídicas.

258. No que concerne ao **mérito das razões de justificativa**, inicialmente elaboram-se extensos esclarecimentos sobre o sistema brasileiro de comércio exterior (peça 412, p. 43-48) e da instituição e funcionamento da Camex, do FGE, do SCE e do Cofig (peça 412, p. 49-57). Comenta-se também os efeitos da crise econômica mundial de 2008/2009 sobre o financiamento às exportações, tal como já anteriormente aludido por outros responsáveis (peça 412, p. 57-60). Faz-se ainda retrospectiva do cenário e das reuniões que antecederam à 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010, os quais inspiraram a adoção de nova metodologia para a definição dos limites de exposição do FGE e do uso de mitigadores em rating OCDE dos países, tal como já devidamente mencionado nos parágrafos 16, 67, 82, 103, 112, 142, 184, 200 e 234 da presente instrução (peça 412, p. 60-76).

259. No tópico intitulado “da ausência de conduta ilegal, irregular ou antieconômica”, primeiramente aborda-se alegada **atipicidade da conduta** (peça 412, p. 76-98), cujo teor resume-se aos seguintes pontos:

- (i) inexistência de conduta irregular dolosa, culposa ou de erro grosseiro;
- (ii) aprovação da Nota Atuarial com amparo em critérios técnicos, devidamente fundamentados e em consonância com os princípios da administração pública;
- (iii) ausência de previsão legal sobre o que se deve entender por fundamentação técnica adequada;
- (iv) independência técnica da SBCE: responsabilidade e reserva legal do atuário para a definição das matrizes metodológicas do Fundo de Garantia à Exportação (FGE);
- (v) acerto e da razoabilidade da utilização de desconto para a apuração dos limites de cobertura do SCE/FGR e de desconto no limite de exposição a riscos para operações cursadas no CCR; e

260. Sobre o ponto (i), aduz-se que não houve intenção deliberada de causar prejuízo ao FGE e SCE, porquanto teria atuado segundo balizas legais norteadoras a Camex, cujos atos gozariam de presunção jurídica de validade e que seguiria uma cadeia deliberativa que **contava com a participação de servidores concursados, sete ministros, mais de vinte e cinco secretários ministeriais, cerca de vinte representantes do setor privado, outros agentes públicos e supervisão de diversos órgãos responsáveis pela definição das políticas creditícias e cambiais (Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil, BNDES, Receita**

Federal, entre outros). A atuação do responsável seria parte de cadeia, que seria interinstitucional e seguiria regras rígidas. Por conseguinte, invoca regra do art. 22 da Lei 13.655/2018, que estabelece que serão considerados na interpretação de normas sobre gestão pública os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. Também alude ao art. 28 dessa mesma lei que prevê que o gestor público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, para a seguir colacionar entendimento do TCU a respeito do conceito de “erro grosseiro” estar atrelado ao referencial de “administrador médio”.

261. Quanto ao ponto (ii), alega-se que a discussão da matéria no âmbito da Camex e do Cofig ocorreu de forma institucional, em que **não teria havido ingerência em relação ao trabalho realizado pela SBCE e que haveria precedentes jurisprudenciais do TCU no sentido de considerar ausente de responsabilização conselheiros/gestores quando estão diante de decisões pautadas em pareceres técnicos. Considera também que a imputação de violação aos princípios constitucionais da moralidade e eficiência e aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade previstos na Lei 9.784/99 não foi acompanhada de fundamentação jurídica para justificar o porquê entende-se violado tais deveres jurídicos, o que feriria os princípios constitucionais do contraditório, ampla defesa e devido processo legal.**

262. Em relação ao ponto (iii), entende-se que a ausência de definição prévia do conceito de análise ou fundamentação adequada dificulta a defesa.

263. No que tange ao ponto (iv), elabora-se extensa descrição sobre as atribuições técnicas da SBCE, desde sua criação em 1997, na redefinição de matrizes metodológicas e bases técnicas do FGE, especialmente no que pertine ao papel do atuário, que exerceria competências privativas e obrigatórias, segundo Decreto-lei 806/69 e Decreto 66.408/70. Sendo assim, os membros da Camex não teriam competência e legitimidade para influir e questionar a Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008 da SBCE, que redefinira os critérios técnicos e científicos da aplicação do desconto de 80% no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR.

264. Em relação ao ponto (v), repisa-se a narrativa já devidamente abordada no resumo do teor das atas das reuniões dos colegiados Cofig e Camex, no sentido de que a Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008 consolidara entendimento de que o limite de exposição deveria seguir o mesmo tratamento já dado à precificação do SCE. **Que o Brasil não é membro da OCDE, não estando legalmente obrigado a observar os termos do Arranjo sobre Créditos Oficiais à Exportação dessa entidade internacional, porém que teria procurado referenciar o sistema nacional do SCE e FGE de acordo com esse arranjo.** No caso brasileiro, procurou-se adotar uma metodologia própria segundo sua realidade e peculiaridades do CCR/Aladi, sendo asseverado que o modelo nacional seria um dos mais seguros do mundo.

265. Já o tópico atinente à “ausência de ilicitude” (peça 412, p. 99-100) repisa argumentos já entabulados em trechos anteriores da defesa no sentido de que os membros da Camex teriam atuado dentro do estrito cumprimento do dever legal, atuação que gozaria de presunção de legitimidade, e que competia à SBCE a responsabilidade pela revisão e definição das matrizes metodológicas atuariais das bases técnicas do FGE, não cabendo colocar em suspeição a conduta do responsável ao aprovar a nota técnica atuarial, especialmente em razão da alegada ausência de questionamentos quanto à idoneidade da SBCE (substituída pela ABGF) por órgão de controle interno e externo, ministério público ou judicial.

266. Quanto ao tópico “ausência de culpabilidade” (peça 412, p. 100-101), colaciona entendimento do TCU a respeito de roteiro de questionamentos a serem feitos com vistas a avaliar a reprovabilidade da conduta do responsável, abaixo transcrito:

a. Houve boa-fé do responsável?

b. O responsável praticou o ato após prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico?

c. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara?

d. Era razoável exigir do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam? Caso afirmativo, qual seria essa conduta?

Para preencher a coluna de “culpabilidade” da matriz de responsabilização, basta preencher as simples respostas aos questionamentos antes mencionados, conforme o seguinte exemplo, fornecido pelas Orientações para Auditorias de Conformidade (BRASIL, 2010, p. 32).

267. No mais (peça 412, p. 101-104), além de reproduzir argumentos já anteriormente encetados, informa-se que o responsável atuou respeitando a desconcentração administrativa, de forma diligente e no limite de sua competência, ao entendimento de que não poderia contrariar a hierarquia e independência de todos os órgãos envolvidos. Alega que seria **“inexigível nesses casos qualquer conduta diferente por parte do responsável que não fosse votar com a totalidade do colegiado pela aprovação da Nota Técnica Atuarial”**. Encerra aduzindo que a análise de operações pretéritas deveria ser feita com base nos *standards* que pautam o *business judgment rule*, que tem origem em decisões colegiadas de empresas, mas cujos *standards* poderiam ser adotados por analogia no âmbito das decisões coletivas da Camex, segundo conceito abaixo reproduzido:

(...) *Standards* esses que partem da razoável interpretação de que, ao tomar uma decisão no âmbito de risco do sistema financeiro, os conselheiros que agem com base em informações disponíveis à época, com base técnica, pautados pela boa-fé, sem interesse pessoal e na crença sincera de que a ação tomada era compatível com os interesses da instituição, jamais podem ser responsabilizados.

268. Por sua vez, no tópico “ausência denexo causal” (peça 412, p. 104-106), aduz-se que a responsabilização decorreria da **violação de um dever jurídico imposto e mediante a ocorrência de um dano**. Para sustentar a tese, transcreve trechos do Voto Condutor do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário que tratam da **complexidade da responsabilização no que tange ao que fora estabelecido pela Resolução Camex [44/2003]**. Assim, considera que a aprovação da Nota Atuarial de dezembro de 2008 **não foi fato gerador de dano e se deu por imposição da lei, além de estar respaldada em parecer técnico da SBCE**.

269. Conclui a defesa com o tópico “ausência de dano” (peça 412, p. 106-111), arguindo, em síntese, que a conduta do responsável não teria provocado qualquer tipo de dano ao FGE, ocasião em que menciona o estudo elaborado pela ABGF em atendimento à determinação do Acórdão 1.031/2016 – TCU – Plenário, chancelado pela então Sain/MF, no qual restou concluído não ter decorrido desequilíbrio atuarial e financeiro do FGE em função dos descontos concedidos sobre o rating OCDE. Cita, ainda, nota divulgada pelo BNDES em que se reafirmaria o caráter superavitário do FGE que, em 20 anos, teria arrecadado para o Tesouro mais de US\$ 1,3 bilhão em prêmios e pago apenas US\$ 51 milhões em indenizações em toda em sua história, incluindo a indenização referente à operação com Moçambique. Além disso, não caberia ao referido fundo a geração de recursos, mas ter condições de amortizar eventuais sinistros.

270. Compõem ainda as razões de justificativa os seguintes documentos anexos:

- (i) jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (peça 413);
- (ii) Portaria do Ministério da Fazenda 196, de 19/8/1997 (peça 414);
- (iii) Voto CFGE 008/2002 (peça 415);

(iv) Ofício SEI 185/2018/SUCEX/SAIN-MF e Ofício 446/2018/ABGF, cujo anexo são “Estudos Sobre Eventuais Desequilíbrios Atuariais e Financeiros devido às Simulações de prêmio solicitadas no ACÓRDÃO TCU 1031/2018 – PLENÁRIO” (peça 416);

(v) Ofício 03/2017/SUCEX/SAIN/MF-DF, referente à “Manifestação dos Gestores ao Relatório Preliminar de Auditoria” (peça 417).

Evandro de Sampaio Didonet (CPF 295.482.410-72) [Conduta 4] (peças 269, 309, 310 e 452)

271. Preliminarmente, são entabulados argumentos quanto à tempestividade das razões de justificativa, bem assim faz-se uma breve síntese do contexto em que se insere a presente representação (peça 269, p. 2-4).

272. Sobre o contexto da participação do responsável na 72ª Reunião da Camex, alega que teria derivado de circunstância excepcional, sem interferência no resultado produzido de aprovação da ampliação do desconto no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR. Na ocasião, estava lotado na Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos (SGET) do MRE, ocupando o cargo de diretor do Departamento de Negociações Internacionais do MRE, responsável por acordos de comércio entre o MERCOSUL e parceiros extra-regionais. Por sua vez, aduz que a coordenação da participação brasileira no Cofig incumbia à Divisão de Programas de Promoção Comercial (DPG), que era subordinada ao Departamento de Promoção Comercial (DPR) da Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial (SGEC). Assim, argui que não tratava da temática de financiamento à exportação, sendo que, antes da aludida reunião, **“nunca participara de deliberações ou decisões sobre o tema em nenhuma instância — seja deliberações internas, reuniões do COFIG ou do Grupo de Trabalho criado no âmbito desse para revisão da NTA de dezembro de 2008 sobre o FGE e tampouco voltou a participar após a reunião”**. (peça 269, p. 4-6).

273. Considera haver ausência de conduta a ser responsabilizada em razão dos seguintes argumentos (peça 269, p. 6-18): **(i) ausência de designação formal para representar o MRE; (ii) excepcionalidade da inclusão como signatário na ata da 72ª Reunião da Camex; (iii) posição pré-determinada do MRE.**

274. Em relação ao item (i), **alega não haver documento formal de sua designação para representar o MRE, em que pese tê-lo solicitado ao então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), conforme e-mails de 15/3/2019 e 1/4/2019 (peça 269, p. 45-45), e que o Regimento Interno da Camex assim o exigia à época para que fosse exercido o direito a voto. Além disso, não constaria sua assinatura na ata juntada aos autos referente à reunião em tela.**

275. Quanto ao item (ii), **informa que não teria tido participação no tema referente à ampliação do desconto no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, tendo atuado somente sobre questões de sua área de competência, qual seja, negociações comerciais extra-regionais do Mercosul e que seu nome constara da ata por ser o funcionário de maior hierarquia entre os presentes do MRE. Para tanto, junta cópia de e-mail dirigido a seu superior direto para relatar o ocorrido na reunião, além de outra comunicação da mesma espécie oriunda da Secretaria-Executiva da Camex a respeito de correção da minuta da ata (peça 269, p. 48-52).**

276. Sobre o item (iii), aduz que **“a posição do Ministério quanto à atualização da Nota Atuarial de 2008, aprovada na ocasião, estava pré-determinada, sem qualquer participação do responsável em sua formulação”, ocasião em que faz referência a fax encaminhado à Secretaria-Executiva da Camex, em 14/10/2008 (peça 269, p. 53-56), além de assentar que “não**

contava à época com qualquer conhecimento técnico sobre a matéria discutida”. Em seguida, apresenta as mesmas considerações já trazidas pelos demais responsáveis a respeito da origem da medida a partir do Voto 008/2002 do Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação (CFGE), tal como já devidamente mencionado nos parágrafos 16, 67, 82, 103, 112, 142, 184, 200, 234 e 258 da presente instrução.

277. Em tópico intitulado “ausência de nexa causal”, pondera que não cabe cogitar qualquer responsabilidade em razão de não ser possível caracterizar a conduta do indigitado **como causa direta e imediata do eventual dano ao erário** (peça 269, p. 18-19).

278. Pugna pela aplicação dos artigos 22 e 28 da LINDB, que apregoam, respectivamente (*verbis*) (peça 269, p. 19-21):

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente**.

(...)

Art. 28. **O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro**. (grifos originais)

279. Sobre esse ponto, colaciona entendimento do TCU, publicado no Boletim de Jurisprudência 228, nos seguintes termos (*verbis*) (peça 269, p. 21):

A conduta culposa do responsável que foge ao referencial do "administrador médio" utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação caracteriza o "erro grosseiro" a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018. (grifos originais)

280. No tópico “ausência de dano”, argui, inicialmente, que fora decidido na 72ª Reunião da Camex não se mostraria ilegal, ilegítima ou antieconômica, além de não ter resultado em prejuízo ao erário. Prossegue questionando que, **embora tenha sido imputada ao responsável violação dos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, não teria sido indicada qual seria a atuação imoral e quem teria sido pessoalmente privilegiado com sua atuação** (peça 269, p. 21-22).

281. Considera que a adoção de mitigação dos limites de exposição constitui-se em medida de política externa, sendo **“verdadeiro ato de império, ainda mais quando amparado constitucionalmente no princípio da integração latino-americana, que jamais poderia ser apontado como imoral ou pessoal”**. Assim, não caberia ao TCU assumir o controle de políticas de Estado por falta de fundamento constitucional (peça 269, p. 22-23).

282. Cita o estudo elaborado pela então Sain-MF e ABGF em atendimento ao item 9.12 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, o qual teria concluído pela inexistência de desequilíbrio atuarial da decisão. Ademais, pondera que o objetivo de um fundo garantidor, como o FGE, não é gerar lucro, mas permanecer em equilíbrio (peça 269, p. 22-23).

283. Também se alega **prescrição** quanto à possibilidade de atuação do TCU em relação ocorrido na 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010, uma vez que já transcorridos mais de oito anos entre a referida reunião e a notificação do responsável ocorrida em 7/2/2019, sendo aplicável ao caso os dispositivos da Lei 9.873/99 que estabelece prazo prescricional de cinco anos para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal. Para tanto, colaciona aos autos

argumentação lastreada em jurisprudências de tribunais superiores com o objetivo de sustentar sua tese (peça 269, p. 23-30).

284. Em anexo às razões de justificativa, são juntadas cópias dos seguintes documentos:

Doc. 01. Circular Telegráfica de 26/04/2007 — Organização e estrutura do Departamento de Negociações Internacionais; (peça 269, p. 34-36)

Doc. 02. Circular Telegráfica de 20/11/2009 — Detalhamento de atribuições e distribuição de comunicações do Departamento de Promoção Comercial; (peça 269, p. 37-43)

Doc. 03. Resposta do Gabinete da Secretaria-Executiva da CAMEX ao pedido de informação n° 52750000201900 (e-SIC); (peça 269, p. 44-46)

Doc. 04. E-mail de 09/06/2010 em que o Embaixador Evandro de Sampaio Didonet foi consultado sobre a seção da Ata referente ao item 10.1 da agenda; (peça 269, p. 47-49)

Doc. 05. E-mail de 26/05/2010 em que o Embaixador Evandro de Sampaio Didonet relatou a seu superior as ocorrências da 72ª Reunião da CAMEX relativas ao item 10.1 da agenda e a outros temas da área de competência de sua Subsecretaria; (peça 269, p. 50-51)

Doc. 06. Fax dirigido pelo MRE à Secretaria-Executiva da CAMEX em 14/10/2009, em que constavam as justificativas para as propostas discutidas; (peça 269, p. 52-56)

Doc. 07. Nota Técnica 717/COFIG/SAIN/MF, de 11/12/2009; (peça 269, p. 57-59)

Doc. 08. Nota Técnica 224/COFIG/SAIN/MF, de 24/05/2010, constante de maço de orientações do MRE relativo às matérias discutidas na 72ª Reunião. (peça 269, p. 60-62)

285. Em relação ao Ofício 0002040.00000128/2019-29, de 28/8/2019, do Secretário de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores, enviado a pedido dos Embaixadores Ruy Nunes Pinto Nogueira, Antônio de Aguiar Patriota, Enio Cordeiro, Evandro Didonet, Hadil Fontes da Rocha Vianna e Carlos Márcio Bicalho Cozendey, por meio do qual encaminha resumo das considerações apresentadas durante reunião realizada com Relator, Exmo Sr. Ministro-Substituto Augusto Sherman, no dia 19/7/2019, **aplica-se o conteúdo já reproduzido no parágrafo 148 da presente instrução (peça 452).**

Wagner Gonçalves Rossi (CPF 031.203.258-72) [Conduta 4] (peça 368)

286. Em preliminar, o responsável esclarece que foi Ministro da Agricultura no período de 1/4/2010 a 17/8/2011. Aduz que nas reuniões da Camex durante gestão como ministro cabia-lhe apenas trazer os problemas de sua área, sendo que a questão tratada na audiência estaria vinculada ao Ministério da Fazenda ou ao Ministério do Planejamento (peça 368, p. 1-2).

287. Em seguida, apresenta considerações sobre a Resolução Camex 44/2003 e de ausência de questionamentos quanto a sua validade [não há referência ao referido documento no texto da audiência]. São também feitos comentários a respeito de outros achados descritos no relatório de auditoria que deu ensejo à presente representação, os quais, da mesma forma, não se relacionam com o objeto da audiência (peça 368, p. 2-4 e 5-7).

288. Propriamente sobre o teor da audiência, pode-se descrever as considerações a respeito do achado que deu ensejo à presente representação, apontado como “utilização de mitigadores para redefinição dos percentuais máximos de exposição dos países integrantes do CCR sem adequada análise técnica dos riscos”. Em tais considerações, faz-se comentários sobre a origem da aplicação de desconto no rating para efeito de definição do limite de exposição do FGE, desde a 68ª Reunião da Camex, de 28/10/2009. Especificamente sobre a ampliação do desconto de 50% para 80% no aludido rating, o responsável alega que (verbis) (peça 368, p. 4-5):

(...) **não se recorda de ter participado pessoalmente da mencionada sessão.** Fora empossado Ministro um mês e meio antes de tal sessão, e não era incomum que seu Ministério fosse representado, nas sessões da CAMEX, por suplentes (art. 4º, §2º do Decreto nº 4.732/03, em sua redação original). Como não teve acesso à ata da mencionada reunião, não pode afirmar expressamente se houve alguma indicação, em sessão, de ausência de estudos prévios acerca da majoração do desconto. (grifos nossos)

289. **Reforça o argumento de que sem ter acesso à integra das atas de Reunião 71, de 5/4/2019 [2010], e 72, de 26/5/2010, não poderia discorrer conclusivamente a respeito da questão** (peça 368, p. 5).

Carlos Eduardo Esteves Lima (CPF 474.292.406-15) [Conduta 4] (peça 266)

290. De início, o responsável informa que requereu informações ao então Ministério da Fazenda para subsidiar sua defesa, mas que não teria sido atendido. Assim, considera que a 72ª Reunião da Camex, de 26/10/2010, fora a única de que participara, na qualidade de representante suplente da Casa Civil da Presidência da República (peça 266, p. 1).

291. Após entabular contextualização a respeito dos acontecimentos que ensejaram a presente audiência, apresenta considerações sobre o papel desempenhado pela Camex e sua Secretaria-Executiva, além de órgãos técnicos de assessoramento, como Cofig, Banco do Brasil, SBCE, Sain-MF, BNDES e Grupo de Assessoramento Técnico (GAT), além de assentar (*verbis*) (peça 266, p. 2-4):

Apesar de minha pontual atuação na Camex, até por lealdade institucional, é forçoso reconhecer a seriedade do trabalho desenvolvido por aquela Câmara e sua Secretaria Executiva, bem assim por todos os técnicos dos órgãos governamentais que a integram. Até a mencionada participação em sua 72ª Reunião, sempre tive todas as melhores referências técnicas e éticas sobre o seu trabalho, o que me proporcionou um conforto institucional quando participei da mencionada Reunião. (grifos nossos)

292. Sobre propriamente as razões de justificativa, a partir de interpretação que faz do teor da ata da reunião em tela, alega que a Camex não teria aprovado a ampliação do desconto para 80% do desconto (*MEF - Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, mas anuído com as “premissas” para a Nota Técnica Atuarial, sendo que o referido desconto não estaria contido entre as premissas listadas no item 4.4 da aludida ata (peça 266, p. 4-6).

293. Em seguida, apresenta as mesmas considerações já trazidas pelos demais responsáveis a respeito da origem dos descontos no rating OCDE para efeito de definição do limite de exposição do FGE, desde a 51ª Reunião Ordinária do Cofig, de outubro de 2008, tal como já devidamente mencionado nos parágrafos 16, 67, 82, 103, 112, 142, 184, 200, 234, 258 e 276 da presente instrução (peça 266, p. 6-11).

294. Menciona o estudo elaborado pela ABGF em atendimento à determinação do Acórdão 1.031/2016 – TCU – Plenário, chancelado pela então Sain/MF, no qual restou concluído não ter decorrido desequilíbrio atuarial e financeiro do FGE em função dos descontos concedidos sobre o rating OCDE (peça 266, p. 11).

295. Considera que a participação dos diversos órgãos acima listados em diversas reuniões que antecederam a 72ª Reunião da Camex comprovaria que teria sido desenvolvido “rico e complexo processo de análise técnica e de discussões institucionais”, além de “relevantes e decisivas propostas do Ministério das Relações Exteriores, do alto de sua competência, experiência e conhecimento das regras internacionais do comércio exterior e da sua primazia em termos de

política externa”. Assim, pontua: “além de todo o aparato técnico e institucional da Camex, **foi constituído um Grupo de Trabalho específico** para estudar esse assunto e apresentar propostas” (peça 266, p. 11-12).

295. Ao final, apresenta argumentações para respaldar **seu posicionamento de que não seria razoável ter votado, como membro Substituto representante da Casa Civil/PR, na 72ª Reunião da Camex [havia sido nomeado Secretário-Executivo em 8/10/2010], contrariamente à aprovação das Premissas para elaboração da Nota Técnica Atuarial do FGE tendo em vista:** (i) a competência técnica dos servidores que assessoravam a Camex; (ii) o desempenho histórico do CCR sem *default*; (iii) as manifestações positivas e os respectivos votos favoráveis dos demais membros da Camex, especialmente dos Ministérios da Fazenda, Ministério das Relações Exteriores e do MDIC; (iv) manifestação positiva prévia do Cofig, por consenso, além de análise favorável do GAT e da SBCE; (v) a detalhada e conclusiva Nota Técnica 224 SAIN/MF/COFIG, de 24/5/2010, do Secretário- Executivo do Cofig, que serviu como subsídios e instrução para os integrantes da Camex; e (vi) o estudo técnico elaborado pela SBCE, contendo "Informações Sobre as Premissas Utilizadas na Elaboração da Nota Técnica Atuarial de Limites de Exposição", de maio de 2010 (peça 266, p. 12-13).

296. Compõem ainda as razões de justificativa os seguintes documentos anexos:

(i) e-mails, de 19/2/2019 e 25/4/2019, referentes às respostas da CGU a pedidos de informações do responsável (peça 266, p. 15-16);

(ii) Decreto de nomeação do responsável para exercer o cargo de Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República (peça 266, p. 17);

(iii) Nota Técnica flQ 224/COFIG/SAIN/MF (peça 266, p. 18-19); e

(iv) Informações Sobre as Premissas Utilizadas na Elaboração da Nota Técnica Atuarial de Limites de Exposição, de maio/2010, da SBCE (peça 266, p. 20-34).

Guilherme Cassel (CPF 303.570.800-25) [Conduta 4] (peça 332)

297. Na ocasião da 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010, o responsável exercia o cargo de Ministro do Desenvolvimento Agrário e era membro titular da Camex (peça 332, p. 1).

298. Ressente-se da falta de “elementos objetivos que justifiquem qualquer acusação e/ou imputação de responsabilidades”, além do tempo decorrido desde o fato [10 anos], o que dificultaria sua tarefa de oferecer maiores esclarecimentos a respeito do tema. Considera que o TCU teria tido acesso aos documentos e estudos técnicos elaborados e que, portanto, não seria aceitável que invocasse sua inexistência, além de afirmar que teriam sido violados os princípios da moralidade e eficiência. Também alega que as decisões seriam sempre técnicas, lastreadas em estudos técnicos dos órgãos criados para esse fim, além de serem construídas coletivamente. Intenta retornar ao próprio TCU os questionamentos trazidos pela audiência nos seguintes termos (*verbis*) (peça 332, p. 2-7):

Frente a este conjunto de graves questões levantadas se impõe, de plano, um outro —tão importante quanto—conjunto de questões: **1) A que tipo de fundamentação e análise técnica o TCU se refere? 2) Quais riscos não foram devidamente dimensionados? 3) Quais estudos não foram respaldados em critérios técnicos? 4) De que critérios técnicos estamos falando? 5) Quais as definições claras, detalhadas e robustas não foram levadas em conta?**

299. Repete a mesma argumentação entabulada por outros responsáveis ao considerar que a decisão tomada na 72ª Reunião da Camex fora precedida de debates, análises, acompanhamentos e

notas técnicas desde outubro de 2008, tal como já devidamente mencionado nos parágrafos 16, 67, 82, 103, 112, 142, 184, 200, 234, 258, 276 e 293 da presente instrução (peça 332, p. 3).

Fernando Damata Pimentel (CPF 129.845.316-04) e Eva Maria Cella Dal Chiavon (CPF 400.606.759-34) [Conduta 6] (peças 388 a 393 e 394 a 399, respectivamente)

300. Os responsáveis iniciam suas razões de justificativa asseverando sua tempestividade e realizando uma contextualização da atuação do TCU que precedeu a presente representação (peças 388, p. 4-6 e 394, p. 4-6). Logo após, procuram delimitar os pontos que consideram relevantes referentes ao objeto da audiência, nos seguintes termos (*ipsis litteris*) (peças 388, p. 6-7 e 394, p. 6-7):

i) **Suposta conduta**: Aprovação pela CAMEX da Nota Técnica Atuarial de fevereiro de 2013, conforme Ata da 93ª Reunião da CAMEX, de 05/02/2013, que **reproduziu a autorização para desconto de 80% (MEF – Mitigation Exclusion Factor) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR**, à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos.

ii) **Suposto resultado**: Teria ampliado a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações.

iii) **Base legal supostamente violada**:

iv.1) Teria “descurado” dos deveres inculpidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004;

iv.2) Em violação aos princípios da moralidade e eficiência inculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988; e

iv.3) Assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999.

301. Em questão preliminar ao mérito, arguem a **prescrição** da conduta tendo em vista que os responsáveis foram notificados, respectivamente, em 4/2/2019, por meio do Ofício 0079/2019 – TCU/SecexEstataisRJ, e em 5/2/2019, por meio do Ofício 0085/2019 – TCU/SecexEstataisRJ, e a aprovação pelo Conselho da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) da Nota Técnica Atuarial, de fevereiro de 2013, ocorrera em 5/2/2013, ou seja, quase seis anos após a ocorrência dos fatos tidos como irregulares. Segundo seu entendimento, aplica-se ao TCU o prazo prescricional de cinco anos, tanto para instaurar procedimento, como para aplicar sanções, conforme seria o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF). Também não teria havido anteriormente à audiência, ocorrida em 4/2/2019, qualquer ato que interrompesse a prescrição da ação punitiva. Para sustentar seu posicionamento, descreve ainda entendimentos da doutrina, de tribunais superiores (STF e STJ), da Procuradoria Geral da República e de outros tribunais de contas no sentido de que a pretensão punitiva do TCU prescreveria em cinco anos, porquanto regida pela Lei 9.873/99 (peças 388, p. 8-17 e 394, p. 8-17).

302. Em tópico intitulado “**das nulidades**”, invocam falta de justa causa para o conhecimento da representação; descumprimento dos requisitos previstos na Portaria-Adplan 01/2010 e das normas de auditoria; ausência de motivação; e preclusão e irretratabilidade das decisões que julgaram as contas do FGE regulares: princípios da segurança jurídica, eficiência, confiança e estabilização das relações jurídicas (peças 388, p. 18-43 e 394, p. 18-43).

303. Sobre a suposta falta de justa causa, aduzem que não se encontram presentes os requisitos mínimos de admissibilidade para o conhecimento da representação. Em resumo, consideram que seriam quatro os requisitos de admissibilidade da representação, conforme segue (*verbis*):

- i) Indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada (art. 235, parte final, da Resolução nº 246/2011);
- ii) Ocorrência de irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial (art. 250, IV, parte final, da Resolução nº 246/2011);
- iii) Ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade (art. 43, inciso II, primeira parte, da Lei nº 8.444/1992); e
- iv) Suficiência dos indícios e a existência de interesse público no trato da suposta ilegalidade apontada (art. 250, IV, parte final, da Resolução nº 259/2014).

304. Pontuam que a admissibilidade de uma representação não poderia prescindir dos seguintes “requisitos mínimos”:

- i) Indícios suficientes da ocorrência de irregularidade ou ilegalidade e;
- ii) Em havendo suficiência de indício de irregularidade, esta deve decorrer de:
 - ii.1) ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico e/ou;
 - ii.2) infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial; e/ou
 - ii.3) ausência de legitimidade ou economicidade dos atos que resultem receita ou despesa.

305. Em sua visão, não seria possível vislumbrar qual seria a ilegalidade ou irregularidade cometida, nem qual seria o ato antieconômico, ilegítimo ou de infração à ordem contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial, devido a “aprovação pela CAMEX da Nota Técnica Atuarial de 5/2/2013 [...] à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos”. Alega que não seria possível haver justa ou um mínimo de plausibilidade de acusação com imputações genéricas ou de caráter aberto, sem individualização das condutas. Prosseguem aduzindo que não teria sido imputado ao responsável qualquer dano ou eventual ato antieconômico, ilegítimo ou infringente de matriz de ordem contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial. Discutir a decisão adotada na reunião da Camex, após quase dez [seis] anos de sua ocorrência, seria algo de subjetividade questionável, porquanto tal apuração ficaria no plano de conjecturas do que seria o esforço “devido” ou “adequado”. Não haveria nenhuma normatização a parametrizar as notas técnicas e análises produzidas. Restaria ausente o liame causal entre a conduta e o resultado, pois teriam sido invocados dispositivos legais em descompasso com as condutas. Relacionam e fazem comentários, em seguida, a respeito da legislação considerada violada pela audiência. **Considera-se também não atendido o art. 21 do Decreto-lei 4.657/42 em relação à indicação das consequências jurídicas e administrativas da decisão controladora.** Continuam com a tese de ausência de individualização da conduta, o que prejudicaria o exercício constitucional do contraditório e da ampla defesa.

306. Em relação ao alegado descumprimento da Portaria Adplan 01/2010 e normas de auditoria, o que, em essência, questiona-se é a **ausência de elaboração de matriz de responsabilização**, com análise de culpabilidade, identificação de toda a cadeia de responsabilidade, delimitação dos papéis, efeitos, nexos de causalidade etc.

307. Alega-se uma suposta ausência de motivação ao se instaurar a presente representação, ao argumento de que, novamente, teriam sido elencados apenas supostos fatos e desconexos artigos

legais. Desse modo, supõe não atendidos o art. 50 da Lei 9.784/99, o art. 20 do Decreto-lei 4.657/42 e os arts. 20 a 30 do Decreto 9.830/2019.

308. Quanto à alegada preclusão e irretratabilidade das decisões que julgaram as contas do FGE regulares, referentes aos TC 015.039/2007-9 (Prestação de Contas de 2006 - Acórdão 3.811/2008-TCU – 1ª Câmara), TC 020.276/2008-2 (Prestação de Contas de 2007 – Acórdão 3.804/2008 – TCU – 1ª Câmara) e TC 032.443/2011-0 (Prestação de Contas de 2010 – Acórdão 6.201/2014 – TCU – 2ª Câmara), considera-se que a apreciação pelo TCU de processos relacionados ao Fundo em exercícios próximos ao da conduta objeto da audiência, além de análises da CGU em auditoria anual de contas dos exercícios de 2013 e 2014, agregando e consolidando a Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN), o Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e o Seguro de Crédito à Exportação (SCE), em que não teriam sido apontados indícios de irregularidades, obstaria a revisão dessas decisões tendo em conta os princípios da segurança jurídica, eficiência, confiança e estabilização das relações jurídicas.

309. No que concerne ao **mérito das razões de justificativa**, inicialmente elaboram-se extensos esclarecimentos sobre o sistema brasileiro de comércio exterior (peças 388, p. 43-48 e 394, p. 43-48) e da instituição e funcionamento da Camex, do FGE, do SCE e do Cofig (peças 388, p. 49-57 e 394, p. 49-57). Comenta-se também os efeitos da crise econômica mundial de 2008/2009 sobre o financiamento às exportações, tal como já anteriormente aludido por outros responsáveis (peças 388, p. 57-60 e 394, p. 57-60). Faz-se ainda retrospectiva do cenário e das reuniões que antecederam à 93ª Reunião da Camex, de 5/2/2013, os quais inspiraram a adoção de nova metodologia para a definição dos limites de exposição do FGE e do uso de mitigadores em rating OCDE dos países, tal como já devidamente mencionado nos parágrafos 16, 67, 82, 103, 112, 142, 184, 200, 234, 258, 276, 293 e 299 da presente instrução (peças 388, p. 60-76 e 394, p. 60-76).

310. No tópico intitulado “da ausência de conduta ilegal, irregular ou antieconômica”, primeiramente aborda-se alegada **atipicidade da conduta** (peças 388, p. 76-101 e 394, p. 76-101), cujo teor resume-se aos seguintes pontos:

- (i) inexistência de conduta irregular dolosa, culposa ou de erro grosseiro;
- (ii) aprovação da Nota Atuarial com amparo em critérios técnicos, devidamente fundamentados e em consonância com os princípios da administração pública;
- (iii) ausência de previsão legal sobre o que se deve entender por fundamentação técnica adequada;
- (iv) independência técnica da SBCE: responsabilidade e reserva legal do atuário para a definição das matrizes metodológicas do Fundo de Garantia à Exportação (FGE);
- (v) acerto e da razoabilidade da utilização de desconto para a apuração dos limites de cobertura do SCE/FGR e de desconto no limite de exposição a riscos para operações cursadas no CCR; e

311. Sobre o ponto (i), aduz-se que não houve intenção deliberada de causar prejuízo ao FGE e SCE, porquanto teria atuado segundo balizas legais norteadoras a Camex, cujos atos gozariam de presunção jurídica de validade e que seguiria uma cadeia deliberativa que **contava com a participação de servidores concursados, sete ministros, mais de vinte e cinco secretários ministeriais, cerca de vinte representantes do setor privado, outros agentes públicos e supervisão de diversos órgãos responsáveis pela definição das políticas creditícias e cambiais (Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil, BNDES, Receita Federal, entre outros)**. A atuação do responsável seria parte de cadeia, que seria interinstitucional e seguiria regras rígidas. Por conseguinte, invoca regra do art. 22 da Lei 13.655/2018, que estabelece que serão considerados na interpretação de normas sobre gestão pública os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. Também alude ao art. 28 dessa mesma lei que prevê que o gestor público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões

técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, para a seguir colacionar entendimento do TCU a respeito do conceito de “erro grosseiro” estar atrelado ao referencial de “administrador médio”.

312. Quanto ao ponto (ii), alega-se que a discussão da matéria no âmbito da Camex e do Cofig ocorreu de forma institucional, em que **não teria havido ingerência em relação ao trabalho realizado pela SBCE e que haveria precedentes jurisprudenciais do TCU no sentido de considerar ausente de responsabilização conselheiros/gestores quando estão diante de decisões pautadas em pareceres técnicos. Considera também que a imputação de violação aos princípios constitucionais da moralidade e eficiência e aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade previstos na Lei 9.784/99 não foi acompanhada de fundamentação jurídica para justificar o porquê entende-se violado tais deveres jurídicos, o que feriria os princípios constitucionais do contraditório, ampla defesa e devido processo legal.**

313. Em relação ao ponto (iii), entende-se que a ausência de definição prévia do conceito de análise ou fundamentação adequada dificulta a defesa.

314. No que tange ao ponto (iv), elabora-se extensa descrição sobre as atribuições técnicas da SBCE, desde sua criação em 1997, na redefinição de matrizes metodológicas e bases técnicas do FGE, especialmente no que pertine ao papel do atuário, que exerceria competências privativas e obrigatórias, segundo Decreto-lei 806/69 e Decreto 66.408/70. Sendo assim, os membros da Camex não teriam competência e legitimidade para influir e questionar a Nota Técnica Atuarial de fevereiro de 2013, que teria apresentado os critérios técnicos e científicos justificantes da aplicação do desconto de 80% (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR.

315. Em relação ao ponto (v), repisa-se a narrativa já devidamente abordada no resumo do teor das atas das reuniões dos colegiados Cofig e Camex, no sentido de que a Nota Atuarial de fevereiro de 2013 consolidara entendimento de que o limite de exposição deveria seguir o mesmo tratamento já dado à precificação do SCE. **Que o Brasil não é membro da OCDE, não estando legalmente obrigado a observar os termos do Arranjo sobre Créditos Oficiais à Exportação dessa entidade internacional, porém que teria procurado referenciar o sistema nacional do SCE e FGE de acordo com esse arranjo.** No caso brasileiro, procurou-se adotar uma metodologia própria segundo sua realidade e peculiaridades do CCR/Aladi, sendo asseverado que o modelo nacional seria um dos mais seguros do mundo. A Nota Atuarial de fevereiro de 2013 teria também adotado, como cediço, o modelo *Malzkuhn-Drysdale Package (MD)*, em substituição ao *Knaepen Package (KP)*.

316. Já o tópico atinente à “ausência de ilicitude” (peça 388, p. 101-102) repisa argumentos já entabulados em trechos anteriores da defesa no sentido de que os membros da Camex teriam atuado dentro do estrito cumprimento do dever legal, atuação que gozaria de presunção de legitimidade, e que competia à SBCE a responsabilidade pela revisão e definição das matrizes metodológicas atuariais das bases técnicas do FGE, não cabendo colocar em suspeição a conduta do responsável ao aprovar a nota técnica atuarial, especialmente em razão da alegada ausência de questionamentos quanto à idoneidade da SBCE (substituída pela ABGF) por órgão de controle interno e externo, ministério público ou judicial.

317. Quanto ao tópico “ausência de culpabilidade” (peças 388, p. 102 e 394, p. 102), colacionam entendimento do TCU a respeito de roteiro de questionamentos a serem feitos com vistas a avaliar a reprovabilidade da conduta do responsável, abaixo transcrito:

a. Houve boa-fé do responsável?

b. O responsável praticou o ato após prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico?

c. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara?

d. Era razoável exigir do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam? Caso afirmativo, qual seria essa conduta?

Para preencher a coluna de “culpabilidade” da matriz de responsabilização, basta preencher as simples respostas aos questionamentos antes mencionados, conforme o seguinte exemplo, fornecido pelas Orientações para Auditorias de Conformidade (BRASIL, 2010, p. 32).

318. No mais (peças 388, p. 102-106 e 394, p. 102-106), além de reproduzirem argumentos já anteriormente encetados, informa-se que os responsáveis atuaram respeitando a desconcentração administrativa, de forma diligente e no limite de sua competência, ao entendimento de que não poderiam contrariar a hierarquia e independência de todos os órgãos envolvidos. Alegam que seria **“inexigível nesses casos qualquer conduta diferente por parte do responsável que não fosse votar com a totalidade do colegiado pela aprovação da Nota Técnica Atuarial”**. Encerram aduzindo que a análise de operações pretéritas deveria ser feita com base nos *standards* que pautam o *business judgment rule*, que tem origem em decisões colegiadas de empresas, mas cujos *standards* poderiam ser adotados por analogia no âmbito das decisões coletivas da Camex, segundo conceito abaixo reproduzido:

(...) *Standards* esses que partem da razoável interpretação de que, ao tomar uma decisão no âmbito de risco do sistema financeiro, os conselheiros que agem com base em informações disponíveis à época, com base técnica, pautados pela boa-fé, sem interesse pessoal e na crença sincera de que a ação tomada era compatível com os interesses da instituição, jamais podem ser responsabilizados.

319. Por sua vez, no tópico “ausência denexo causal” (peças 388, p. 106-108 e 394, p. 106-108), aduz-se que a responsabilização decorreria da **violação de um dever jurídico imposto e mediante a ocorrência de um dano**. Para sustentar a tese, transcrevem trechos do Voto Condutor do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário que tratam da **complexidade da responsabilização no que tange ao que fora estabelecido pela Resolução Camex [44/2003]**. Assim, consideram que a aprovação da Nota Atuarial de dezembro de 2008 **não foi fato gerador de dano e se deu por imposição da lei, além de estar respaldada em parecer técnico da SBCE**.

320. Concluem a defesa com o tópico “ausência de dano” (peças 388, p. 108-113 e 394, p. 108-113), arguindo, em síntese, que as condutas dos responsáveis não teriam provocado qualquer tipo de dano ao FGE, ocasião em que mencionam o estudo elaborado pela ABGF em atendimento à determinação do Acórdão 1.031/2016 – TCU – Plenário, chancelado pela então Sain/MF, no qual restou concluído não ter decorrido desequilíbrio atuarial e financeiro do FGE em função dos descontos concedidos sobre o rating OCDE. Citam, ainda, nota divulgada pelo BNDES em que se reafirmaria o caráter superavitário do FGE que, em 20 anos, teria arrecadado para o Tesouro mais de US\$ 1,3 bilhão em prêmios e pago apenas US\$ 51 milhões em indenizações em toda em sua história, incluindo a indenização referente à operação com Moçambique. Além disso, não caberia ao referido fundo a geração de recursos, mas ter condições de amortizar eventuais sinistros.

321. Compõem ainda as razões de justificativa os seguintes documentos anexos:

- (i) jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (peças 389 e 395);
- (ii) Portaria do Ministério da Fazenda 196, de 19/8/1997 (peças 390 e 396);
- (iii) Voto CFGE 008/2002 (peças 391 e 397);

(iv) Ofício SEI 185/2018/SUCEX/SAIN-MF e Ofício 446/2018/ABGF, cujo anexo são “Estudos Sobre Eventuais Desequilíbrios Atuariais e Financeiros devido às Simulações de prêmio solicitadas no ACÓRDÃO TCU 1031/2018 – PLENÁRIO” (peças 392 e 398);

(v) Ofício 03/2017/SUCEX/SAIN/MF-DF, referente à “Manifestação dos Gestores ao Relatório Preliminar de Auditoria” (peças 393 e 399).

Ruy Nunes Pinto Nogueira (CPF 012.281.887-34) [Conduta 6] (peças 209 e 452)

322. De início, **o responsável confirma sua participação na aludida 93ª Reunião da Camex, de 5/2/2013, como Ministro de Estado interino das Relações Exteriores, porém alega não ter assinado a respectiva ata, a qual “nunca lhe teria sido apresentada”**. Reputa como motivo para o lapso o fato de ter se aposentado três semanas após a reunião, que teria sido a última que comparecera (peça 209, p. 1).

323. Aduz que **o Ministério das Relações Exteriores sempre tivera papel relevante junto ao Cofig e Camex no que tange ao acompanhamento dos temas da OCDE e, especialmente, do “Consenso da OCDE sobre os Créditos Oficiais à Exportação”**, em que pese o Brasil não fazer parte dessa organização, nem ter aderido ao referido consenso, **assentando que suas normas desde o início “orientaram o sistema de classificação e precificação dos riscos inerentes a exportações de bens e serviços feitas pelo Brasil”** (peça 209, p. 1).

324. Comenta a respeito do item referente à adoção do novo modelo de precificação de risco *MD Package (Malzkuhn — Drysdale Package)* da OCDE e que o ponto objeto da audiência referente à manutenção do desconto de 80% no rating OCDE para os países que cursavam suas operações no CCR seria “uma questão de fundo” cuja origem remontava aos multicitados Voto CFGE 008/2002 e Resolução Camex 44/2003, além das reuniões Cofig (70ª) e Camex (72ª) realizadas em 25 e 26/5/2010, respectivamente (peça 209, p. 1-2).

325. Propriamente sobre **os mitigadores de risco (Mitigation Exclusion Factor – MEF)**, alude que eram previstos no **Consenso da OCDE sobre créditos oficiais à exportação** (peça 209, p. 2-3).

326. Menciona o estudo elaborado pela ABGF em atendimento à determinação do Acórdão 1.031/2016 – TCU – Plenário, chancelado pela então Sain/MF, no qual restou concluído não ter decorrido desequilíbrio atuarial e financeiro do FGE em função dos descontos concedidos sobre o rating OCDE (peça 209, p. 3).

327. Por fim, pontua (*verbis*) (peça 209, p. 4):

Relembro que **a correção das ditas irregularidades só ocorreu, mais de dois anos e meio depois, por meio da Resolução CAMEX nº 74, de 15 de outubro de 2015, e após a realização de estudo técnico, amplo, abrangente e completo, dentro do processo contínuo de aprendizado e aperfeiçoamento, que deve sempre caracterizar a gestão do Fundo de Garantia às Exportações (FGE)**. (grifos nossos)

328. Em relação ao Ofício 0002040.00000128/2019-29, de 28/8/2019, do Secretário de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores, enviado a pedido dos Embaixadores Ruy Nunes Pinto Nogueira, Antônio de Aguiar Patriota, Enio Cordeiro, Evandro Didonet, Hadil Fontes da Rocha Vianna e Carlos Márcio Bicalho Cozendey, por meio do qual encaminha resumo das considerações apresentadas durante reunião realizada com Relator, Exmo. Sr. Ministro-Substituto Augusto Sherman, no dia 19/7/2019, **aplica-se o conteúdo já reproduzido no parágrafo 148 da presente instrução (peça 452)**.

Laudemir André Müller (CPF 725.217.320-87) [Conduta 6] (peça 346)

329. Inicia suas razões de justificativa pontuando que a 93ª Reunião da Camex, de 5/2/2013, tratou da adoção do Novo *MD-Package* da OCDE, além de discorrer sobre o funcionamento desse colegiado (peça 346, p. 1-5).

330. Faz relato sobre a extensa participação dos órgãos técnicos de assessoramento da Camex na implementação do novo modelo de precificação de risco (peça 346, p. 5-6).

331. Alega que o tema sobre a classificação de risco dos países do CCR não teria sido o foco da discussão nessa reunião, mas sim “a adequação de regras do pacote [OCDE]”. Assim, o item 4.1.4 da nota atuarial reproduziria apenas “um parâmetro que havia sido tratado anteriormente, em decisões anteriores da Camex”, nos seguintes termos (*verbis*) (peça 346, p. 6-7):

"Operações cursadas no CCR têm sua classificação de risco estabelecido como 1/7 para os países membros do convênio, enquanto operações para países com algum outro tipo de mitigação tem sua classificação de risco (ECA Risk Score) seguindo sua particular estrutura de mitigação de risco".

332. Sobre o aludido item 4.1.4 da nota técnica, ainda alude (*verbis*) (peça 346, p. 7): **“Esclareço que o item 4.1.4 não foi objeto de sugestão por parte do Cofig. Ou seja, este item não foi avaliado pela instância técnica como item a ser alterado. Por isso, não foi objeto de análise para alteração.”** (grifos nossos)

333. Assevera que o MDA [Ministério do Desenvolvimento Agrário] não possuiria assento no COFIG e que a decisão que havia autorizado o desconto no rating OCDE já havia sido tomada anteriormente à aludida 93ª Reunião da Camex e estaria baseada em estudos e avaliações técnicas. Sendo assim, segundo doutrina invocada, não seria cabível a autoridade administrativa questionar decisão adotada em conformidade com parecer técnico elaborado por agentes e órgãos especializados na matéria. Da mesma forma que outros responsáveis, também remete a reuniões passadas a decisão de se adotar os descontos no rating OCDE dos países que cursavam suas operações no CCR, tal como já devidamente mencionado nos parágrafos 16, 67, 82, 103, 112, 142, 184, 200, 234, 258, 276, 293, 299 e 309 da presente instrução (peça 346, p. 7-10).

334. Ressente-se, ainda, de apresentação detalhada e/ou específica de como teriam sido contrariados os princípios constitucionais e da administração (peça 346, p. 10).

Beto Ferreira Martins Vasconcelos (CPF 032.815.116-51) [Conduta 6] (peça 434)

335. De início, resente-se de individualização adequada de sua conduta, em que se discutiria, “mais de 10 anos depois”, decisão a respeito de aprovação de notas técnicas atuariais (peça 434, p. 2).

336. Em seguida, elabora narrativa sobre o funcionamento do Seguro de Crédito à Exportação (SCE), ocasião em que faz referência à Resolução Camex 44/2003 como marco para o estabelecimento de exceção para a precificação do prêmio do SCE em relação à classificação de risco adotada pela OCDE (escala de 1 a 7), tendo em vista que passou a enquadrar as operações cursadas no CCR na categoria de risco 1 (peça 434, p. 2-4).

337. Alega que o relatório de auditoria que deu ensejo à presente representação teria afirmado que a decisão consubstanciada na Resolução Camex 44/2003 poderia representar uma redução na arrecadação dos prêmios e que os estudos técnicos referenciados no Ofício SEI 185/2018/SUCEX/SAIN-MF teriam concluído pela ausência de desequilíbrio atuarial e financeiro do FGE (peça 434, p. 4-5 e 9-10).

338. Considera que a utilização de mitigadores para redefinir os percentuais máximos de exposição dos países integrantes do CCR estaria lastreado em discussões transcritas nas atas de reunião e nos argumentos incorporados à nota atuarial e que as decisões adotadas no âmbito da

Camex e Cofig sobre o FGE e SCE, de 2002 a 2012, reconheciam o CCR como fator de mitigação na precificação de risco e teriam tido amparo nos técnicos da SBCE. Diante da prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação à decisão adotada na aludida resolução da Camex, aduz que a equipe de auditoria teria proposto que fossem ouvidos os gestores subsequentes pela manutenção dessa decisão até 2015 (peça 346, p. 5).

339. Suscita também possível **prescrição** da pretensão punitiva em relação ao ato imputado ao responsável adotado na 93ª Reunião da Camex por já transcorrido o prazo de cinco anos previsto no art. 1º da Lei 9.873/99 entre esse momento e a “instauração do presente processo (23/1/2019) (peça 346, p. 5-6).

340. Argui que não seria possível extrair dos autos indicação de que o responsável teria expressamente concordado com o desconto de 80% (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR e que teria sido a Resolução Camex 44/2003 que estabeleceria os mitigadores de risco nessas condições, além do que estaria amparada em longo e coletivo trabalho realizado pelo Ministério das Relações Exteriores em parceria com o Cofig. **Sua participação no tema se resumiria à 93ª Reunião da Camex, em que o debate sobre “a classificação de riscos não teria sequer sido aberto”**. O cerne das discussões realizadas no âmbito dessa reunião estaria voltado para a aprovação da Nota Técnica Atuarial – NTA 2013 que previa a adoção de uma nova metodologia de precificação de prêmios denominada *Malzkuhn-Drysdale Package (MD Package)* (peça 346, p. 6-8).

341. Reitera que não foram reavaliados os descontos em vigor para o cálculo do limite de exposição e que nem haveria razão para fazê-lo na aludida reunião, além do que não se teria notícias na ocasião de estudos financeiros ou da área operacional que apontassem para a necessidade de adequação da norma, que teria ocorrido apenas com a edição da Resolução Camex 74/2015, mais de dois anos e meio depois, **após a realização de estudo técnico, amplo, abrangente e completo** (peça 346, p. 8-9).

Dyogo Henrique de Oliveira (CPF 768.643.671-34) [Conduta 6] (peças 349, 350 e 372)

342. Esclareça-se que o teor das razões de justificativa às peças 349 a 350 repete-se à peça 372.

343. O responsável, de início, também faz extensa referência a reuniões Cofig e Camex que antecederam a 93ª Reunião da Camex, de 5/2/2013, como já feito por outros responsáveis (parágrafos 16, 67, 82, 103, 112, 142, 184, 200, 234, 258, 276, 293, 299, 309 e 333 da presente instrução) (peça 347, p. 2-6).

344. À peça 349, p. 6-9, encontra-se sumário-executivo das razões de justificativa.

345. No tópico “parâmetros de avaliação da conduta: LINDB” (peça 349, p. 9-10), considera-se que a avaliação do presente caso deva ter como parâmetro o art. 22 do Decreto-lei 4.657/42 que apregoa: “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as **exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados**”. (grifos originais)

346. **Destaca a relevância da “política pública e crédito” como realidade internacional e necessária para a promoção do comércio exterior dos países**, bem assim a preocupação de se conciliar seus objetivos com a realidade orçamentária, que se traduziria na “facilitação do máximo possível de operações de comércio, represadas em função dos riscos envolvidos, em face da limitação financeira para cobertura dessas operações” (tópico “A Política Pública de Seguro à Exportação”) (peça 349, p. 10).

347. Sobre as razões de justificativa propriamente ditas, invoca, como preliminar, “ausência de clareza na imputação de conduta ao interessado”, ao argumento de que haveria **dúvida se a**

conduta imputada ao responsável seria comissiva ou omissiva pois [não se saberia] “se a representação estende os argumentos contrários à adoção do fator mitigador de 80% às operações cursadas no Convênio de Créditos Recíprocos-ALADI ou se quer afirmar que o interessado deveria ter adotado conduta diversa e se omitiu em fazê-lo” (peça 349, p.11).

348. A avaliação/adoção do fator mitigador de 80% para as operações cursadas no CCR não teria sido objeto de análise da Nota Técnica Atuarial de 2013 da SBCE na 101ª Reunião Ordinária do Cofig nem na 93ª Reunião da Camex. A referida nota técnica bem como as correspondentes reuniões do Cofig e Camex teriam tratado de outros elementos de administração atuarial, a exemplo de (peça 349, p. 12):

a. Patrimônio líquido do Fundo de Garantia à Exportação (“FGE”): diz respeito à quantidade de recursos disponíveis para cobrir operações de exportação;

b. Alavancagem: operação de volumes financeiros além do patrimônio líquido, com o objetivo de maximizar a quantidade de operações sob cobertura;

c. Exposição: riscos a que está sujeito o FGE;

d. Prêmio: valor a ser pago pelo tomador do serviço de seguro pela prestação do serviço e pela assunção dos riscos pelo segurador.

349. O objeto da Nota Técnica Atuarial de 2013 teria sido unicamente a definição de metodologia para cálculo dos prêmios a serem pagos em função do SCE, conforme introdução do referido documento. O novo modelo consagraria, então, a metodologia denominada “*Malzkuhn-Drysdale Package (MDP)*”, em substituição ao “*Knaepen Package (KP)*” (peça 349, p. 12-13).

350. Segundo alegado (*verbis*) (peça 349, p. 13):

(...)

Há, na verdade, uma única menção a esse ponto na NTA 2013, que se resume a uma observação entre parênteses de menos de uma linha textual sobre qual o valor do fator mitigador – MEF adotado para as operações cursadas no CCR-ALADI, que já havia sido definido em 2009. (grifos originais)

(...)

A SBCE, nem o COFIG, nem a CAMEX, fizeram uma análise ou proposta da manutenção do fator mitigador (“MEF”) de 80% para os países que cursam suas operações no CCR. Tal ponto, simplesmente, não foi objeto de nenhum dos atos ora investigados. (grifos originais)

(...)

A Camex, em sua 93ª Reunião, portanto, não optou por manter o MEF em 80% para as operações cursadas no CCR-ALADI. Daí decorre a confusão já descrita acima acerca de se a condutas imputadas à interessada possui um **caráter comissivo** (optar pela manutenção do MEF em 80%) ou um **caráter omissivo** (não reavaliar a manutenção do MEF em 80%). (grifos nossos)

351. À luz da tese entabulada pelo responsável, são feitas considerações a respeito de uma suposta conduta omissiva em razão da ausência de revisão da adoção do MEF=80% para os países com operações cursadas no CCR. Para suportar tal entendimento, transcreve trecho do Voto Condutor do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário em que se **aborda a questão afeta à Resolução Camex 44/2003 e a considera bastante complexa em termos de responsabilização**, tendo em vista envolver avaliação sobre a necessidade de se rever o conteúdo de norma vigente (peça 349, p. 14-15).

352. Sendo assim, aduz que não haveria prazo para revisão das metodologias atuariais do FGE, que ocorreria com o acompanhamento constante do equilíbrio atual do fundo e que o escrutínio do

controle interno e externo não teria apontado indícios ou eventos de equívoco ou efeitos negativos. Os indicadores do FGE, ao contrário, apontariam para o sucesso da metodologia. Não seria razoável exigir dos membros da Camex a revisão de decisões anteriores sem motivo adequado, pois atentaria contra os princípios da eficiência e finalidade (peça 349, p. 15-16).

353. Já sob a tese de conduta comissiva, ao entendimento de que se optou por manter o MEF=80% para os países que cursam suas operações no CCR, considerada pelo responsável apenas de forma argumentativa, **remete-se mais uma vez a outro trecho do Voto Condutor do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário que também trata da Resolução Camex 44/2003 e que questiona a ausência de revisão de norma não adequadamente fundamentada, vigente por 12 anos, com indícios de ser prejudicial aos interesses nacionais** (peça 349, p. 16-17).

354. Em seguida, **argumenta-se que a adoção do MEF=80% já teria sido devidamente analisada e fundamentada pelo Cofig e pela Camex.** Assim, é destacada a competência da Camex, cujas diretrizes encontram-se disciplinadas no Decreto 4.732 [2003], e do Cofig, colegiado criado pelo Decreto 4.993/2004, para **“estabelecer 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 (art. 2º, inciso II)”**, composto por 7 membros votantes, além de Banco do Brasil, BNDES e SBCE (sem direito a voto), cujas decisões deveriam ser por consenso, o que importava que os órgãos participantes tinham direito de veto sobre as propostas apresentadas. O Cofig contava, ainda, com o apoio técnico da SBCE. À Camex, por sua vez, cabia, segundo o Decreto 4.732/2003, conforme já afirmado, seguir diretrizes na implementação da política de comércio exterior, como os compromissos internacionais firmados pelo país, especialmente na Organização Mundial do Comércio (OMC), Mercosul e Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), além do papel do comércio exterior como instrumento indispensável para promover o crescimento da economia nacional e aumento da produtividade e qualidade dos bens aqui produzidos. **Defende que as decisões adotadas no âmbito da Camex seriam atos administrativos compostos por manifestações da SBCE, do Cofig e da própria Camex.** Desse modo, para análise da fundamentação/motivação deveriam ser analisados todos os atos praticados ao longo do processo decisório, consideradas todas as atas de reuniões que antecederam a decisão e as notas técnicas atuariais que resultaram na adoção do MEF=80%, as quais integrariam o ato administrativo (peça 349, p. 17-20).

355. Em relação à alegação de que a “adoção do MEF=80% não foi prejudicial aos interesses nacionais (função mitigadora do CCR-Aladi)”, elabora-se extensa argumentação, em que são descritos aspectos concretos do convênio, com o fito de demonstrar que o curso das operações de financiamento às exportações no CCR-Aladi tem papel relevantíssimo na mitigação dos riscos (peça 349, p. 20-23).

356. Aduz-se ainda que com a adoção do MEF=80% seguiu-se com os devidos monitoramentos e avaliação constante do Cofig e da Camex das operações cursadas no convênio, conforme exemplos listados (*verbis*) (peça 349, p. 23):

- a. suspendeu novas operações de cobertura para a Venezuela antes da ocorrência de inadimplemento do país com seus credores;
- b. suspendeu preventivamente como já mencionado os créditos para o Equador em 2008 em razão da ameaça do país em paralisar os pagamentos dos créditos junto ao Brasil; e
- c. orientava as negociações sobre o montante de cada linha de crédito a ser aberta em favor de Angola nas negociações dos acordos bilaterais.

357. Sobre os supostos **“riscos não dimensionados ao FGE relacionados à decisão da Camex”**, ressentia-se de que o relatório de auditoria que ensejou a presente representação teria feito raras menções a essa questão e que teria replicado as mesmas críticas feitas em relação à Nota

Técnica Atuarial de 2008, especialmente no que concerne ao impacto sobre a arrecadação de prêmios e exposição decorrente dos descontos aplicados. **Também não teriam sido apontados quais seriam os critérios que deixaram de ser contemplados, as regras atuariais descumpridas na Nota Técnica Atuarial de 2013.** Por conseguinte, afirma-se que não há mundialmente critério uniforme para definição das variáveis de exposição, solvência e alavancagem. Segundo ponto: “O critério técnico que guia a definição dessas variáveis é **finalístico, isto é, é avaliado se as alterações pretendidas cumprem o objetivo de estimular as exportações nacionais de cada país e, ao mesmo tempo, preservam a auto sustentabilidade dos mecanismos de garantia**”. Apresenta exemplo ocorrido com a França, cuja *Export Credit Agency (ECA)* era a COFACE, sócia controladora da SBCE, que teria abolido por ocasião da crise financeira de 2008 os limites individuais por país para parceiros preferenciais desse país, incluindo o Brasil. Menciona ainda exemplo da *ECA* do Reino Unido que teria, em razão do Brexit, reduzido o percentual de conteúdo nacional para apoio financeiro da agência para 20% do total financiado (peça 349, p. 24). No caso brasileiro, os fundamentos utilizados para aumentar o limite de exposição a fim de acomodar novas operações e estimular o crescimento das exportações brasileiras, sem comprometer o equilíbrio atuarial do FGE seriam os seguintes (*ipsis litteris*) (peça 349, p. 24-25):

- a. Percentual máximo de concentração: percentual decrescente (de 100% para risco 1 até 40% para risco 7) por classe de risco conforme gradação da OCDE;
- b. Limite por país (w%) como resultado do percentual de exposição por classe, multiplicado por restrição adicional de 25% de concentração máxima de cada país em sua classe, conforme preceitua boas práticas do mercado segurador regulado pela SUSEP.

OCDE	Limite classe	Limite país	Produto - limite total
0/7	100%	25%	25%
1/7	100%	25%	25%
2/7	90%	25%	23%
3/7	80%	25%	20%
4/7	70%	25%	18%
5/7	60%	25%	15%
6/7	50%	25%	13%
7/7	40%	25%	10%

- c. Restrição adicional de limite de 25% do patrimônio do FGE a um só país;
- d. Adoção de mecanismo de cascata (waterfall), que permitia ocupar limite de exposição da categoria de risco subsequente caso atingido o limite da categoria superior;
- e. Adoção dos parâmetros do Acordo de Basileia II para as ECAs no que tange à margem de solvência;

ECA Risk Scores	0-1	2	3	4-6	7
Risk Weight	0%	20%	50%	100%	150%

- f. Definição do fator de alavancagem em 5 vezes sobre o patrimônio líquido, também como definia a SUSEP para seguradoras, apesar do Banco Central permitir alavancagem de 9 vezes para os bancos e Basileia II até 12,5 vezes.

g. Desconto de 80% para o cálculo do limite de exposição para as operações cursadas no CCR em razão do histórico eficiente de mitigação de riscos do mecanismo.

358. Comenta-se ainda sobre o anexo 6 da Nota Técnica Atuarial de 2013, a qual contemplaria análise sobre a concentração da carteira do FGE por país e por setor e avaliaria o impacto dessa concentração sobre a margem de solvência (peça 351, p. 26).

359. Destaca-se a eficiência da política adotada pelos órgãos gestores em 2003, ampliada em 2008 e 2009, e mantida em 2013 para manter o FGE com limite disponível para o enquadramento de novas operações de exportação brasileiras, que teria tido externalidades positivas como as que foram abordadas em estudos elaborados pela AEB (anexada) e BNDES (*verbis*) (peça 349, p. 26-27):

a. A concessão de garantias para alavancar as exportações brasileiras é realizada sem dispêndio de recursos públicos (sem impacto primário), o que por si só denota eficiência dessa atividade;

b. A cobertura promove exclusivamente as exportações de bens e serviços brasileiros, de modo que sem dispêndio público direto, promove a geração de centenas de milhares de empregos diretos, indiretos e induzidos no Brasil;

c. As exportações apoiadas pelo SCE são realizadas por empresas de grande porte, mas estas cumprem papel de integradoras, pois exportam bens e serviços de cadeia produtiva de mais de 2.400 empresas, sendo mais de 75% micro, pequenas e médias empresas;

d. Promove a redução do déficit do balanço de serviços nacionais. No período em questão, de 2013 até 2014, era um dos únicos setores com saldo positivo nesse balanço em que o Brasil é historicamente deficitário;

e. Dada a competição internacional, as exportações estimulam o investimento das empresas em inovação para se manterem competitivas naquele mercado.

360. **Considera que os critérios utilizados pela OCDE não seriam absolutos, ao argumento de que o relatório de auditoria que ensejou a presente representação teria indicado a adoção da metodologia dessa entidade internacional. Primeiramente em razão de que o “Entendimento sobre Crédito Oficial à Exportação da OCDE (Entendimento)” não disciplina o limite de exposição de fundos garantidores de ECAs. Segundo, por ser o “Entendimento” mero acordo de cavalheiros que não vincula as partes, com exemplos de países membros, fundadores do Entendimento e concorrentes do Brasil em diversos setores econômicos que teria sua própria metodologia de classificação de risco, limites de exposição para parceiros prioritários, com percentuais acima daqueles autorizados pela OCDE para o financiamento a gastos locais em nome do estímulo às exportações.** Cita como exemplos os seguintes casos (peça 349, p. 28-29):

Como já mencionado, UKEF (Reino Unido) exige atualmente que apenas 20% do valor das exportações seja britânico, enquanto a COFACE (França), empresa privada que prestava serviços de crédito oficial à exportação ao Estado francês, transferiu em 2016 esse negócio ao banco estatal de fomento BPI France. A EDC (Canadá) foi condenada por duas vezes em Painel da Organização Mundial do Comércio – OMC – em razão de seus programas de apoio financeiro ao seu setor aeronáutico, mesmo sendo o Canadá membro fundador do Entendimento da OCDE de 1978.

361. Entende, inclusive, que a metodologia que foi adotada pelo Brasil seria mais conservadora que a da OCDE, tendo em vista que não permite financiar gastos locais e permite prazos menores de cobertura que os dessa entidade internacional (peça 349, p. 29-30).

362. Pondera que a metodologia utilizada no relatório de auditoria para aferir os efeitos do achado, que simulou os impactos caso não utilizados os mitigadores de risco aprovados em 2008, 2009 e 2013, seria inadequada pois (*verbis*) (peça 349, p. 30-31):

(...) sem a aplicação dos descontos para efeito de cálculo do limite de exposição o FGE teria ficado sem limite para a aprovação de novas operações desde o ano de 2009, sem a possibilidade de serem aprovadas novas até o repagamento das antigas. Seria observada a situação paradoxal de se dispor de um fundo garantidor com indicadores de solvência excepcionais, mas sem limite para aprovação de novas operações em razão das regras atuariais em vigor, não cumprindo seu papel final – servir de garantia e facilitar as exportações. (grifos nossos e originais)

363. O estudo da SAIN/MF e ABGF, elaborado em atendimento ao item 9.12 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, teria ratificado o equívoco da premissa empregada no relatório de auditoria, porquanto não teria confirmado a possibilidade de desequilíbrio atuarial e/ou financeiro do FGE (peça 349, p. 31-33).

364. Ao fim, pontua (*verbis*) (peça 349, p. 33):

A ausência de indicação de dolo ou erro grosseiro no relatório de auditoria se justifica na medida em que, na realidade dos fatos, não se encontram esses elementos, não sendo possível proceder-se à responsabilização individual do interessado em questão enquanto agente público.

Caso se entenda em sentido contrário, reforça-se que é, por imposição legal, necessário que sejam indicadas as figuras do dolo e/ou do erro grosseiro, com todos os seus elementos caracterizadores, para que se proceda à responsabilização. (grifos nossos)

365. Compõe ainda as razões de justificativa o estudo elaborado pela Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), denominado “Exportação de Serviços de Engenharia no Brasil: benefícios para a economia brasileira e mecanismos de apoio. Janeiro de 2014”, à peça 350.

Luiz Fernando Pires Augusto (CPF 688.045.557-34) [Conduas 1, 3 e 4] (peças 238 e 523 a 525)

366. De início, alega que os termos da audiência estariam em dissonância com o item 9.5 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, tendo em vista que já imputariam ao responsável conduta irregular, ao passo que o aludido dispositivo determinara a avaliação de condutas e eventuais responsabilidades de agentes dos órgãos envolvidos (peças 238, p. 3 e 523, p. 2-3).

367. Em seguida, apresenta narrativa a respeito do funcionamento dos colegiados, atuação da Sain-MF e função do FGE, tal como já feito por outros responsáveis em suas razões de justificativa, a exemplo do descrito nos parágrafos 23 e 24 da presente instrução (peça 238, p. 3-6 e 523, p. 3-7).

368. O responsável também traz descrição a respeito das reuniões Cofig que antecederam a 54ª Reunião Ordinária do Cofig de 28/1/2009, como já feito por outros responsáveis, conforme parágrafos 16, 67, 82, 103, 112, 142, 184, 200, 234, 258, 276, 293, 299, 309, 333 e 343 da presente instrução (peça 238, p. 7-11).

369. Sobre propriamente a adoção de mitigadores para abatimento da exposição, referentes às operações com curso no CCR e operações de Angola, defende-se que o CCR teria elevado grau de mitigação devido a não apresentar histórico de default, além do que as operações com Angola estariam amparadas por memorandos de entendimento, que estabeleceria estrutura de pagamentos ao Brasil fundamentados em diversas salvaguardas que também impediriam a eventual existência de default, tal como já devidamente descrito nos parágrafos 31 e 32 da presente instrução (peça 238, p. 11-12).

370. Quanto à 70ª Reunião Ordinária do Cofig, de 25/5/2010, contextualiza o que fora decidido nesse encontro argumentando que seria decorrência da continuidade dos debates no âmbito do GAT, Cofig e Camex, além de outros órgãos envolvidos com o tema, da decisão adotada na referida 54ª Reunião Ordinária do Cofig, de 28/1/2009. Tal descrição já se encontra devidamente relatada no parágrafo 16 da presente instrução e também já foi invocada por outros responsáveis (peça 238, p. 12-20). Ademais, o texto da audiência teria reputado ao Cofig a aprovação, nos termos da sua ata referente à 70ª Reunião, da ampliação para 80% do desconto (*MEF - Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, porém o responsável aduz que a decisão desse colegiado, segundo trecho reproduzido da referida ata de reunião, apenas tomara conhecimento do relato apresentado pela SBCE e recomendado seu encaminhamento à Camex, que aprovava as premissas em sua 72ª Reunião de 26/5/2010 (peça 238, p. 20-22).

371. Outra questão que teria inspirado a decisão adotada na 70ª Reunião Ordinária do Cofig seria a crise americana que teve seu ápice em 2008. A severidade da crise teria sido tratada, inclusive, na 2ª Reunião de Cúpula do G20 sobre Mercados Financeiros e Economia Mundial, realizada em Londres, no dia 2/4/2009. A final do encontro, foi publicada a Declaração dos Líderes do G20 em Londres, em que destaca o item 22 com o subtítulo “Resistindo ao Protecionismo e Promovendo o Comércio e Investimentos Globais” (peça 238, p. 21).

372. Em conclusão sobre as condutas que lhe foram imputadas referentes à 54ª e 70ª Reuniões Ordinárias do Cofig, além de defender a sustentabilidade do FGE a partir de informações da ABGF (posição de 31/12/2018), resume (*verbis*) (peça 238, p. 22-24):

a) cada representante membro do COFIG atua de forma institucional, representando e tomando posição conforme orientação superior do seu órgão, ou seja, não há posicionamento ou decisão de determinado assunto de forma independente. Assim este signatário atuava como representante suplente do Ministério da Fazenda no Comitê, de forma institucional;

b) o COFIG é subsidiado pelo Grupo de Assessoramento Técnico - GAT, composto com representantes técnicos de cada órgão membro do Comitê, com o objetivo de analisar e discutir os temas e as operações de exportação que demandavam os mecanismos oficiais de financiamento e de concessão de garantia, a serem submetidos à deliberação do Comitê;

c) no que se refere ao seguro de crédito à exportação, a sustentabilidade e a solvência do FGE, o GAT e o COFIG foram assessorados pela SBCE (atual ABGF), empresa contratada pela União, com excelência na prestação de serviços, reconhecida internacionalmente (tem acento na União de Berna), como também detém o conhecimento das práticas internacionais adotadas por outras agências de crédito à exportação no exterior;

d) os temas foram discutidos e deliberados em 12 (doze) Reuniões Ordinárias do COFIG (512, 524, 532-, 542, 59, 562, 572, 592 642, 652, 69 e 70) que foram precedidas por 12 (doze) reuniões técnicas do GAT, além das reuniões internas, no âmbito de cada órgão do COFIG, como também das reuniões da Secretaria-Executiva do COFIG com a SBCE e Tesouro Nacional. Os assuntos também foram deliberados em ao menos 3 (três) reuniões da CAMEX ao longo de 2009, pois a Câmara estabelece diretrizes para a política de financiamento das exportações brasileiras, bem como para a cobertura de operações ao amparo do SCE;

e) o levantamento de reuniões demonstra com clareza que os assuntos foram discutidos e avaliados de forma plena e cautelosa por todos os órgãos envolvidos com os mecanismos de financiamento e de garantia às exportações brasileiras;

f) o papel da SBCE foi fundamental nessas discussões, pois ela detinha todo o conhecimento técnico e a expertise para atuar no SCE, além de estar alinhada com as práticas internacionais, trazendo sugestões e informações técnicas, atuárias, de solvência e sustentabilidade que eram debatidas em conjunto com os membros do COFIG e do GAT. A formulação das propostas técnicas

foram estruturadas por intermédio de Nota Técnica Atuarial, assinada por atuário certificado em seu Conselho, trazendo confiabilidade e atestando racionalidade e eficiência da proposta;

g) as discussões sempre foram pautadas com a devida cautela e com um olhar crítico para o histórico do SCE, em relação aos sinistros ocorridos e impactos no FGE. O amadurecimento do produto caminhou no mesmo passo que os membros do COFIG também foram amadurecendo suas posições técnicas, sem que os avanços sugeridos ocorressem de forma mais açodada, como por exemplo ocorreu na 54ª Reunião Ordinária, em que se optou por sugerir como uma das premissas do modelo, para o cálculo do limite de exposição do FGE, a utilização do CCR como um mitigador de 50% sobre o risco-país ao invés de considerar os países do CCR com risco 1/7, para efeito de limite de exposição, mesmo tratamento dado para efeito de precificação do SCE;

h) a mesma cautela e prudência, aliada ao amadurecimento do produto e dos membros do COFIG no trato do SCE e FGE, também norteou as sugestões de aperfeiçoamentos do produto, no que tange a 70ª Reunião do COFIG, onde inicialmente houve a sugestão de uma alavancagem do FGE para 9,09 vezes o seu Patrimônio Líquido, mas foi alterada 5 vezes de alavancagem, de forma conservadora, mesmo que se adotada a elevação de 9,09 vezes não estaria fora dos padrões internacionais;

i) por outro lado, quando o Comitê ousou (à luz da crise americana que impactava as exportações brasileiras) ao considerar os países integrantes do CCR com risco 1/7 para efeito de limite de exposição, mesmo que o país tenha nível de risco superior, adotou prudentemente travas e parametrizações técnicas que impedia uma grande elevação da exposição dos países no FGE; e

j) as discussões, propostas técnicas e sugestões de recomendações apresentadas a CAMEX pelo COFIG, sempre foram norteadas com a preocupação de preservar a solvência e sustentabilidade do FGE, além de prover a competitividade e confiabilidade do SCE. Os ajustes do produto sempre foram efetuados de maneira gradual e controlada, sem a necessidade de elevação de recursos destinados ao FGE, através de uma alavancagem conservadora do PL, como também levando em consideração o desempenho histórico do CCR sem *default*.

373. No que tange à participação do responsável na 72ª Reunião da Camex, 26/5/2010, alega ter havido um equívoco por ter atuado nessa reunião apenas na qualidade de assessor, à luz do disposto no Regimento Interno da Camex aprovado pela Resolução Camex 11, de 25/4/2005 (publicada no DOU de 27/4/2005) (peça 525), com a “finalidade de acompanhar e assessorar as autoridades do Ministério da Fazenda nos temas relacionados ao Cofig”. Alega que para ser considerado como membro da Camex teria que ter sido formalmente indicado nos termos dos arts. 12 e 13 do aludido regimento interno, sendo que não era investido da condição de Ministro de Estado titular ou interino/substituto. Teria, inclusive, requisitado ao Ministério da Economia, por mensagem eletrônica de 26/12/2019 [não juntada aos autos], que informasse se existia documento formalizando sua indicação ou de qualquer outro servidor por parte do então Ministro da Fazenda para representá-lo, porém a resposta teria sido negativa. Além disso, também não teria sido localizada a respectiva ata assinada conforme requerido. Afirma que tal ata não chegou as suas mãos para conferência e validação da transcrição dos temas do Cofig como seria de praxe. Seu nome grafado [sem assinatura] na ata acostada estaria incorreto porquanto adotado “Luis” em lugar de “Luiz”, além do que o preâmbulo da ata não conteria a relação nominal dos membros titulares da Camex ou seus representantes indicados como seria usual (peça 523, p. 7-11).

374. Especificamente sobre a conduta que se contesta na audiência relacionada à aludida 72ª Reunião da Camex, são entabulados os mesmos argumentos anteriores apresentados de que houvera a participação de órgãos técnicos na decisão e que o CCR teria forte efeito mitigador (peça 523, p. 11-12).

375. Cabe, ainda, transcrever trechos das razões de justificativa em que o responsável apresenta sua visão a respeito da formulação da política de comércio exterior (*verbis*) (peça 526, p. 12):

50. É importante ressaltar que na formulação da política de comércio exterior estão, por exemplo, a decisão de assinar ou não acordos internacionais, engajar-se no multilateralismo (OMC) ou em negociações comerciais bilaterais, conceder mais ou menos crédito oficial à exportação, criar novos produtos para o apoio oficial à exportação, aproximar-se ou distanciar-se de práticas internacionais de relevo, como acordadas no âmbito da OCDE, e outros.

51. Naturalmente, a formulação de políticas públicas frequentemente se materializa na forma de instrumentos jurídicos, como leis e atos infralegais. Decisões estratégicas de Estado e aderência maior ou menor às chamadas “melhores práticas” são atos praticados no âmbito da formulação da política de comércio exterior. Nesse sentido, a CAMEX é que detém a competência para definir as diretrizes e os critérios para concessão de assistência financeira e de prestação de garantia da União nas exportações brasileiras. (grifos nossos)

376. Tais argumentos são aduzidos com o objetivo de demonstrar que adoção a do *Arrangement* da OCDE, em que pese ter sido utilizado como referência pelo Brasil na formulação de seus critérios de precificação no apoio oficial às exportações, não é de observância obrigatória pelo país (peça 523, p. 12).

377. Destaca, por fim, o estudo elabora pela ABGF, em atendimento ao item 9.12 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, o qual não teria comprovado desequilíbrio atuarial e financeiro do FGE em razão dos descontos aplicados no rating da OCDE (peça 523, p. 12-13).

378. Compõem ainda as razões de justificativa os seguintes documentos anexos:

(i) Ata da 54ª Reunião Ordinária do COFIG, de 28/01/2009 (peça 238, p. 25-70);

(ii) Ata da 70ª Reunião Ordinária do COFIG, de 25/05/2010 (peça 238, p. 71-109);

(iii) Nota Técnica Atuarial de Limites de Exposição, de Dez de 2008, assinada por Atuária (peça 238, p. 110-120);

(iv) Nota Técnica COFIG nº224 que anexa o documento "Informações Sobre as Premissas Utilizadas na Elaboração da Nota Técnica Atuarial de Limites de Exposição - Maio de 2010" (peça 238, p. 121-137);

(v) Declaração da Cúpula do G20 Londres, de Abr de 2009 (peça 238, p. 138-144);

(vi) Ata da 72ª Reunião da Camex, de 26/05/2010 (peça 524);

(vii) Regimento Interno da CAMEX (anexo 02), aprovado por intermédio da Resolução CAMEX nº 11, de 25/04/2005 (publicada DOU 27/4/2007) (peça 525).

ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

Esclarecimentos sobre o teor da audiência

379. Conforme instrução precedente à peça 11, cujos fundamentos e encaminhamento foram devidamente acolhidos pela Unidade Técnica (peça 12) e pelo Relator, Exmo. Sr. Ministro-Substituto Augusto Sherman, consoante despacho de 25/1/2019, à peça 13, considera-se irregular o ato de aprovação de descontos no rating OCDE para efeito de definição de limite de exposição do FGE, o qual ampliou a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, **à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações**, com violação aos princípios da moralidade e eficiência

insculpados no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999. Trata-se, portanto, de conduta claramente comissiva.

380. Tal aprovação encontra-se consubstanciada nas Notas Técnicas Atuariais de 2008 (NTA 2008) e 2013 (NTA 2013), as quais, após aprovadas, expressamente autorizaram, de forma lacônica e sem quaisquer outras disposições, os descontos, consoante, respectivamente, tópicos 4.1 (peça 5, p. 9) e 4.1.4 (peça 8, p. 33), adiante reproduzidos (*verbis*):

NTA 2008

(...)

1. Aplica-se um desconto permitido OCDE (e.g., MEF=50% para o CCR e MEF =30% para Angola) no rating OCDE;

(...)

NTA 2013

(...)

“Operações cursadas no CCR têm sua classificação de risco estabelecida como 1/7 para os países membros do convênio, enquanto operações para países com algum outro tipo de mitigação tem sua classificação de risco (ECA Risk Score) seguindo sua particular estrutura de mitigação de risco.”

(...)

381. Em relação à NTA 2008, o respectivo *MEF* foi ampliado para 80% ainda em 2010, conforme consta da Ata da 70ª Reunião do Cofig, de 25/5/2010 (peça 6), e Ata da 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010 (peça 7). Posteriormente, tal desconto foi mantido conforme consta da NTA 2013, aprovada nos termos da Ata da 101ª Reunião do Cofig, de 30/1/2013, e Ata da 93ª Reunião da Camex, de 5/2/2013.

382. É importante que se esclareça que a NTA 2008 inaugurou uma nova metodologia para definição do limite de exposição do FGE. Ressalte-se, por oportuno, que essa questão foi devidamente analisada no item V.1.5 do Relatório de Fiscalização (parágrafos 539 a 647), à peça 333, p. 118-146, do TC 032.888/2016-3. Até a edição da NTA 2008, vigia a Nota Técnica nº 2/2001 da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação – SBCE, a qual fixava os limites de concentração do Seguro de Crédito à Exportação – SCE balizada pelo volume máximo de novos prêmios passíveis de contratação por um país. A razão principal para sua revogação é que estaria restringindo a expansão das operações com garantia lastreada no Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

383. Em síntese, cabe mencionar que a aludida metodologia se inspirou, conforme disposto no corpo da própria NTA 2008, na “*International Convergence of Capital Measurement and Capital Standard*”, também conhecido como Acordo de Basileia, em sua seção 55, pág. 20, ao estabelecer regras para as Agências de Crédito à Exportação (ECAs), nos seguintes termos (peça 5, p. 7):

55. For the purpose of risk weighting claims on sovereigns, supervisors may recognise the country risk scores assigned by Export Credit Agencies (ECAs). To qualify, an ECA must publish its risk scores and subscribe to the OECD agreed methodology. Banks may choose to use the risk scores published by individual ECAs that are recognised by their supervisor, or the consensus risk scores of ECAs participating in the ‘Arrangement on Officially Supported Export Credits’. The OECD agreed methodology establishes eight risk score categories associated with minimum export

insurance premiums. These ECA risk scores will correspond to risk weight categories as detailed below.

ECA risk scores	0-1	2	3	4 to 6	7
Risk weight	0%	20%	50%	100%	150%

384. Nessa nova metodologia consagraram-se termos como **Margem de Solvência (MS)**, **Ativo Ponderado pelo Risco (RWA – Risk Weight Asset)** e **Patrimônio Líquido Alavancado (PLA Alavancado)**, cabendo reproduzir abaixo os trechos do relatório de auditoria objeto do TC 032.888/2016-3 que bem explicitam os conceitos (*verbis*):

553. **Os pesos atribuídos aos riscos correlacionam-se à classificação de risco dada aos países pela OCDE, a qual já é utilizada na precificação do prêmio de seguro. Tais pesos serão fundamentais no cálculo da Margem de Solvência do FGE**, que, segundo definição da própria nota técnica, ‘é o Capital alocado para garantir as oscilações do risco não previstas na contratação do seguro, cobrindo, portanto, eventos extremos, inesperados (de baixa probabilidade, porém alta severidade)’. Esse é um conceito derivado do Acordo de Basileia, cujo regramento aplica-se especialmente ao sistema bancário. Nesse diapasão, **para melhor entendimento do que representa a margem de solvência, aproveita-se de definição insculpida na doutrina que a qualifica como o capital próprio mínimo de uma instituição bancária necessário para a proteção de ativos de risco** (ASSAF NETO, 2016).

554. A Margem de Solvência é definida, então, a partir dos ativos ponderados pelo risco, derivado do termo em língua inglesa ‘*Risk Weight Asset – RWA*’, segundo a seguinte fórmula:

$$MS (fge) \geq AL (\%) \times RWA$$

Onde:

AL (%) é o fator de alavancagem percentual

***RWA = RiskWeight* x Exp (país)**

555. No caso do FGE, o Fator de Alavancagem foi definido pela Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008 como o inverso da alavancagem estabelecida pelo Voto do Conselho do FGE (CFGE/01) que é de 5 vezes o Patrimônio Líquido Ajustado, o que representa 20%. Destaque-se que tal fator é mais conservador que o estabelecido inicialmente no Acordo de Basileia e pelo Banco Central do Brasil –Bacen por meio da Resolução nº 2.099/94 (8%). O Bacen, por conta de instabilidades econômicas, posteriormente alterou o fator para 11% (Resolução nº 4.193/2013), sendo definido o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2017 em 9,25%, até retornar novamente para 8% a partir de 1º de janeiro de 2019. (grifos nossos)

(...)

563. O ‘Limite Máximo de Exposição (com e sem) mitigador para Novas Operações’ é obtido a partir da seguinte forma: ‘W%*(Exposição Atual + PLA Alavancado) – Exposição Total (país)’. O PLA Alavancado reflete justamente, segundo a própria Nota Técnica de 2008, o capital disponível do FGE para novas coberturas, sendo expresso pela diferença entre o Patrimônio Líquido Ajustado (PLA) e a Margem de Solvência, ponderado pela Alavancagem (AL) e pelo RW médio do FGE, conforme a fórmula abaixo:

$$Exp_{FGE}(n) = \left[\frac{PLA - MS_{FGE}}{RW_{FGE}} \right] \times AL$$

Onde:

PLA = Patrimônio Líquido do FGE – provisões técnicas (PPNGC e PPNGA)

385. Observe-se que a definição do **Ativo Ponderado pelo Risco (RWA – Risk Weight Asset)** influenciará de forma determinante o cálculo dos termos subsequentes, no caso, a **Margem de Solvência (MS)** e o **Patrimônio Líquido Alavancado (PLA Alavancado)**. Assim, quanto maior o *RWA* menor será a capacidade de exposição do FGE e vice-versa, tendo em vista que na fórmula acima, referente ao PLA Alavancado, o Ativo Ponderado pelo Risco atua para “reduzir” o Patrimônio Líquido Ajustado (PLA), ao mesmo tempo subtraindo-o e dividindo-o. Por sua vez, o que definirá o *RWA* será justamente o *Risk Weight* (0% a 150%) obtido a partir do *ECA risk scores* (0 a 7) da tabela acima, segundo a fórmula: $RWA = RiskWeight \times Exp \text{ (país)}$. Portanto, a lógica é: a exposição do FGE a países de maior risco reduz automaticamente, de forma indistinta, seu limite máximo de exposição em razão da influência do *Risk Weight*, que pode chegar a 150% no caso dos países classificados no rating de risco 7. Por outro lado, a exposição a países classificados no rating de risco 0 ou 1 tende a reduzir substancialmente o *RWA* (ou mesmo zerá-lo em uma hipotética situação de exposição exclusiva a países com essa classificação), o que, por conseguinte, ampliará o limite máximo de exposição do FGE.

386. A nota técnica atuarial ainda estabelece outros parâmetros de concentração também a partir da classificação de risco dos países.

387. O primeiro deles é o Percentual de Concentração – W (%), o qual definirá o limite de concentração por grupo de países segundo sua classificação de risco (ver tabela abaixo):

Nível de Risco	Capital
Países Risco 0	<=100%
Países Risco 1	<=100%
Países Risco 2	<=90%
Países Risco 3	<=80%
Países Risco 4	<=70%
Países Risco 5	<=60%
Países Risco 6	<=50%
Países Risco 7	<=40%

388. Há ainda uma restrição adicional de 25%, a qual resulta em um percentual máximo de concentração por país na respectiva classificação de risco segundo a tabela abaixo:

	W(%)		
0/7	100.00%	25.00%	25.00%
1/7	100.00%	25.00%	25.00%
2/7	90.00%	25.00%	22.50%
3/7	80.00%	25.00%	20.00%
4/7	70.00%	25.00%	17.50%
5/7	60.00%	25.00%	15.00%
6/7	50.00%	25.00%	12.50%
7/7	40.00%	25.00%	10.00%

389. A classificação de risco do país (rating OCDE) também impactava a fórmula final para definição do limite máximo de exposição específico de cada ente estrangeiro, da seguinte forma:

$$Exp_{País_SemMitigador}(n) \leq \omega(\%) \times (Exp_{FGE}(a) + (PLA - MS_{FGE}) / RW_{FGE} \times AL) - (Exp_{País_SemMitigador}(a)) \text{ Ou}$$

$$Exp_{País_ComMitigador}(n) \leq \omega_{Mit}(\%) \times (Exp_{FGE}(a) + (PLA - MS_{FGE}) / RW_{FGE} \times AL) - (Exp_{País_ComMitigador}(a))$$

Onde

$$Exp_{FGE}(a) = \sum_i Exp_{País_i}(a) \text{ é a exposição atual}$$

Exp país (n) é o limite adicional por país

$$Exp_{País} = Exp_{País}(a) + Exp_{País}(n) \text{ é a exposição máxima para o país.}$$

390. Verifica-se, portanto, que a metodologia adotada é amplamente afetada pela classificação de risco dos países informada pela OCDE. Sendo assim, quaisquer alterações que subvertam tal classificação modificam fortemente a própria essência do modelo. A adoção de mitigadores (MEF), ainda mais em percentuais elevados, tem esse condão, na medida em que reduzem substancialmente o RWA e, conseqüentemente, a Margem de Solvência, ampliando a exposição de todo o FGE. Ademais, também aumentam a exposição específica do país beneficiado pela adoção do Rating Reverso, que é obtido pela seguinte fórmula: Rating Reverso = **Arred [Rating OCDE * (1 - MEF)]**, porquanto seu cálculo é afetado por esse parâmetro conforme fórmula acima descrita.

391. Segundo o subitem 2.3 da ata da 53ª Reunião Ordinária do Cofig, de 17/12/2008, o fundamento para a concessão dos descontos (incisos “iv” e “v”) reproduzido no parágrafo 549 do Relatório de Auditoria objeto do TC 032.888/2016-3 (abaixo transcrito) decorreria da adoção de mitigadores permitidos pela OCDE [conforme já destacado no referido relatório de auditoria, a possibilidade de adoção de mitigadores de risco por parte dessa organização aplica-se tão somente ao cálculo do prêmio de seguro, sem referência ao seu uso para a definição dos respectivos limites de exposição dos países tomadores do crédito):

549. Na reunião seguinte do Cofig, conforme registrado na ata da 53ª Reunião Ordinária, de 17/12/2008, foram apresentados detalhes da nova metodologia a ser implantada (peça 208, p. 3):

Subitem 2.3) FGE/SCE: Voto CFGE 008/2002 - Revisão do Limite de Exposição por País. O representante da SBCE apresentou proposta de nota atuarial que tem por objetivo alterar o limite de exposição do FGE por país. O limite fixado pelo Voto CFGE 008, de 2002, refere-se apenas às operações com curso no CCR. Para as operações sem curso no CCR, o limite de exposição por país está relacionado com o limite de prêmio, uma vez que a Nota Técnica NTA-MLP-02/2001 - Proposta de Modelagem do Seguro de Crédito à Exportação para as operações com Garantia da União - elaborada por aquela Seguradora e aprovada pela CAMEX - estabelece o limite de alavancagem do FGE em função da taxa média de prêmio. A nova Nota Atuarial de Limite de Exposição do FGE ora proposta adota as seguintes premissas: i) Patrimônio Líquido do FGE alavancado em 05 (cinco) vezes; ii) exposição por nível de risco-país decrescente de 100% a 40%, conforme classificação da OCDE; iii) ponderação do limite por país em 25% do nível de risco-país; **iv) possibilidade de redução do impacto no limite de exposição para outras operações que possuam mitigadores de risco adotados pela OCDE;** e **v) adoção do percentual máximo de 50% de redução, permitido pela OCDE, do impacto no limite de exposição para operações cursadas no CCR.** Dessa forma, os limites de exposição por país, devidamente ponderados em

função da classificação de risco soberano da OCDE, passariam a ser relacionados ao Patrimônio Líquido Alavancado. **Decisão do COFIG: Tomou conhecimento da proposta da nova Nota Atuarial de Limite de Exposição do FGE e do relato apresentado pela SBCE e recomendou aos membros do Comitê que analisem o tema com profundidade, com vistas à apreciação e deliberação do Comitê em sua próxima Reunião Ordinária. O COFIG recomendou, ainda, que eventuais consultas sobre o assunto, endereçadas à SBCE, bem como as respostas da Seguradora, sejam efetuadas por meio eletrônico, com cópia para os demais membros.** (grifos nossos e no original)

392. Deve-se ressaltar que a referência a supostos critérios adotados pela OCDE para a adoção dos mitigadores em operações cursadas no CCR e firmadas com Angola foi objeto de diversos questionamentos por parte da equipe de auditoria no âmbito da auditoria que deu ensejo à presente representação, consoante parágrafos 569 a 576 do multicitado relatório abaixo reproduzidos, os quais, contudo, não tiveram o condão de amparar o uso de mitigadores que alteravam a própria essência da nova metodologia para definição dos limites de exposição do FGE:

569. Tal constatação, além da menção expressa de que havia sido dado desconto permitido pela OCDE, deu ensejo ao encaminhamento dos Ofícios de Requisição 23, 25, 26 e 27- 4/2017, respectivamente, à ABGF, Camex, Sain-MF e Cofig (peças 109, 89, 90 e 91), para que fossem especificados quais parâmetros do *Arrangement on Officially Supported Export Credits* vigente à época (indicando expressamente os dispositivos aplicáveis do parágrafo ‘EXCLUSION OF SELECTED COUNTRY RISK ELEMENTS AND COUNTRY RISK MITIGATION TECHNIQUES’ e do seu anexo intitulado ‘CRITERIA AND CONDITIONS GOVERNING THE APPLICATION OF COUNTRY RISK MITIGATION/EXCLUSION’) ou outro documento expedido por essa Organização, que embasaram a adoção de um ‘Country Risk Mitigation/Exclusion Factor’ (MEF)=50% para o CCR e MEF=30% para Angola, para obtenção do rating reverso. Na hipótese de terem sido adotados parâmetros diversos ao do *Arrangement* da OCDE, deveriam ser encaminhados os estudos técnicos que embasaram a tomada de decisão. Ressalte-se, por oportuno, que tal referencial não estabelece regras para delimitação de limites de exposição. Os descontos nele previstos, consubstanciados em percentuais de mitigação, incidem originariamente sobre os prêmios das operações (parágrafo 55 do Ofício nº 504/2017/ABGF, de 17/11/2017 – Comentários dos Gestores em Relação ao Relatório Preliminar de Auditoria – peça 302, p. 14). O aproveitamento das referências do *Arrangement* para definição de limites de exposição seria, portanto, uma prática adotada no âmbito do sistema de apoio às exportações brasileiro.

570. Apesar de a Nota Técnica indicar ‘expressamente’ ter sido aplicado um desconto permitido OCDE para efeito do cálculo do rating reverso para os países que cursam suas operações no CCR e para Angola, as respostas encaminhadas (peças 94; 5, p. 4; 76, p. 2; 61, p. 4-5), com teor praticamente idêntico, informam que o ‘Arrangement’ da OCDE não regulamenta o cálculo do limite de exposição, mas trata tão-somente, como dito acima, dos prêmios mínimos e das condições de financiamento mais vantajosas que podem ser oferecidas ao comprador do bem ou serviço nacional. O ‘MEF’ seria utilizado apenas para descontos no prêmio de seguro em operações com mitigadores de risco ou análogos. **Aduzem, ainda, que as regras da OCDE servem meramente como norteador para o cálculo dos prêmios, não sendo um compromisso oficial.**

571. Sendo assim, as diferentes ‘ECAs’ (‘Export Credit Agencies’) poderiam definir suas próprias regras para estabelecer os limites de exposição. Malgrado tal posicionamento, informa-se que o ‘MEF’ [que é um conceito da OCDE adotado quando mitigados riscos, com efeitos sobre a precificação desses riscos e, por consequência, no valor dos prêmios de seguro] **foi utilizado para estabelecer os limites de exposição como forma de compatibilizar os mecanismos de precificação e exposição, mas sem que tal conceito fosse aplicado segundo as regras da OCDE.**

572. Essas regras da OCDE para adoção de mitigadores em operações estruturadas, que acabaram sendo descartadas, compõem anexos do ‘Arrangement’. A ABGF, inclusive, encaminhou-os em sua resposta ao Ofício de Requisição 23-4/2017 (peças 94, 95 e 96). As que se referem ao Modelo ‘KP’, por exemplo, que vigia à época da aprovação da Nota Técnica Atuarial sobre Limites de Exposição de dezembro de 2008, apresentam um rol exaustivo de exceções permitidas e os apropriados níveis de desconto, com riqueza de detalhes quanto às exigências para a aceitabilidade dos 3 (três) mitigadores admitidos: (THIRD COUNTRY UNCONDITIONAL GUARANTEE; MULTILATERAL OR REGIONAL INSTITUTIONS’ INTERVENTION; OFFSHORE ESCROW ACCOUNT COMBINED WITH OFFSHORE FUTURE FLOW STRUCTURE). Além disso, **no caso de operações em que o devedor é um ente público, o Arrangement estabelece um desconto máximo, nas melhores das circunstâncias, de 20%. Nenhum deles, entretanto, trata de mecanismo idêntico ou próximo do CCR (conforme já discutido no achado tratado na seção V.1.1 deste relatório).**

573. Nada obstante, as respostas encaminhadas apontaram para a adoção de percentuais de mitigação específicos segundo cada operação, por decisão e conforme recomendação da SBCE. Em relação aos países que cursam operações no CCR, o MEF de 50% seria justificado ‘pelo histórico de inexistência de perdas e por se tratar de um sistema de compensação multilateral, que reduz, conforme registros históricos, o risco a níveis muito baixo (sic)’.

574. Embora não adotadas as regras para definição da taxa de prêmio já disponíveis em uma metodologia consagrada e de ampla aplicação, como é caso do ‘Arrangement’ da OCDE, mesmo que adaptadas para o cálculo dos limites de exposição, esperava-se, por outro lado, que fosse, pelo menos, apresentado um regramento respaldado em critérios técnicos, com definições claras, bem detalhados e robustos, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas graduações.

575. O que se constata, contudo, é o estabelecimento de ‘MEF’ para definição de rating reverso sem análise técnica adequada, que carece dos atributos acima descritos, expondo o patrimônio do FGE a riscos não devidamente dimensionados.

576. Da mesma forma, **o uso generalizado de um MEF de 50% no caso do CCR desconsidera situações econômicas distintas, que podem variar inclusive com o tempo, dos países que cursam suas operações por esse mecanismo.** Ademais, o CCR não é um fundo garantidor, trata-se apenas de um acordo que proporciona compensações multilaterais entre os países em razão do fluxo de comércio, mas, como discutido exaustivamente na seção V.1.1 deste relatório, os riscos a serem considerados continuam a ser os riscos soberanos dos países (conforme defendido por representante do Banco Central em grupo de trabalho instituído para os fins de análise dos mecanismos de CCR – ver seção V.1.1). (grifos nossos)

393. Outra passagem que demonstra o quão foi relevante o impacto da decisão de adotar mitigadores de risco tão expressivos para efeito do cálculo dos limites de exposição segundo a nova metodologia refere-se ao momento de ampliação do desconto de 50% para 80% nas operações cursadas no CCR, ao considerar para os países integrantes desse convênio risco 1/7, para efeito de limite de exposição, mesmo que o país tenha nível de risco superior, aprovada pela Camex na sua 72ª Reunião, de 26/5/2010 (subitem 2.6 reproduzido abaixo), após apreciação na 70ª Reunião Ordinária do Cofig (peça 215, p. 5-6), de 25/5/2010. Para evitar que o limite de exposição total do FGE atingisse níveis muito elevados, tendo em vista que as operações cursadas no CCR seriam consideradas de risco mínimo e, por conseguinte, sua exposição seria multiplicada por 0% para o cálculo do *RWA*, o que abriria espaço para outras operações do FGE como um todo, adotou-se, casuisticamente, uma trava mínima de 100% do *RWA* (ou seja, as exposições dos países do CCR seriam multiplicadas por 1 em lugar de 0 para compor o cálculo do Ativo Ponderado pelo Risco):

Subitem 2.6 - FGE/SCE: Nota Técnica Atuarial - Proposta de Ajustes. O representante da SBCE relatou as principais sugestões do Grupo de Trabalho criado pelo COFIG, por recomendação da CAMEX em sua LXVIII Reunião, realizada em 28.10.2009, para avaliação e apresentação de parecer sobre as sugestões de ajustes na Nota Técnica Atuarial do Fundo de Garantia à Exportação - FGE, feitas naquela oportunidade pelo Ministério das Relações Exteriores. Aquele representante informou que, após várias discussões, o Grupo Técnico chegou ao consenso em relação à seguinte proposta de ajustes no cálculo do limite de exposição do FGE: 1) Alterar a alavancagem do Fundo de 5 vezes para 9,09 vezes o seu Patrimônio Líquido - PL, conforme norma do BACEN, o que permitirá maior apoio do FGE às exportações brasileiras; 2) Considerar os países integrantes do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos - CCR risco 1/7 para efeito de limite de exposição, mesmo que o país tenha nível de risco superior. Esclareceu que, ao se adotar esse procedimento, o limite de exposição por país teria o mesmo tratamento que atualmente é dado para efeito de precificação do seguro de crédito à exportação; e 3) Instituir trava mínima de 100% de *Risk Weight Asset- RWA* (ativo ponderado pelo risco) médio para o cálculo do limite de exposição. O representante da SBCE ressaltou que a elevação da alavancagem do FGE aumenta consideravelmente o limite de exposição total do Fundo, diminuindo sua margem de solvência e tornando-o menos conservador. Da mesma forma, ao se alterar a classificação de risco das operações cursadas no CCR para 1/7, aumenta-se expressivamente o limite com mitigador para os países membros do Convênio. Além disso, adotando-se esta premissa para operações cursadas no CCR, essas operações passam a ser consideradas como de risco mínimo, ou seja, sua exposição é multiplicada por 0% para o cálculo do *RWA*, diminuindo o peso do risco médio do Fundo e abrindo espaço para novas operações. Aquele representante destacou, ainda, que o fato de se instituir uma trava mínima de 100% do *RWA* médio para o cálculo do limite de exposição, por país devedor, pode ser considerado um ajuste conservador para o cálculo de limites do FGE, constituindo-se, porém, em medida necessária para evitar que o Fundo atinja níveis muito elevados de exposição. Com esse ajuste, operações cursadas dentro do CCR, que possuem a maior mitigação possível para o cálculo de seu valor em risco, não mais abririam espaço para outras operações do FGE por diminuírem o *RWA* médio do Fundo como um todo. O representante titular da Secretaria do Tesouro Nacional sugeriu a manutenção da alavancagem atual de 5 vezes o PL, podendo ser alterada no futuro, se necessário. **Decisão do COFIG: Tomou conhecimento do relato apresentado pela SBCE sobre as propostas do Grupo Técnico de alteração do cálculo do limite de exposição dos países no FGE e recomendou o encaminhamento à CAMEX da proposta de ajustes na atual Nota Técnica Atuarial do Fundo, considerando os seguintes parâmetros: a) manter a alavancagem do Fundo em 5 vezes o seu Patrimônio Líquido - PL; b) considerar os países integrantes do CCR risco 1/7, para efeito de limite de exposição, mesmo tratamento dado para efeito de precificação do seguro de crédito à exportação; e c) instituir trava de, no mínimo, 1 para o risco médio ponderado da carteira (RWA) do FGE.** (grifos nossos e no original)

394. Os parágrafos 585 a 589 do relatório de auditoria objeto do TC 032.888/2016-3 (abaixo reproduzidos), embora mantendo algumas críticas em relação ao que se observara nas NTA 2008 e 2013, considera que a Nota Técnica Atuarial para Seguro de Crédito à Exportação para Operações com Garantia da União, de 15 de outubro de 2015, representou uma evolução, incorporando em seu Anexo 5.18, “Nota Técnica de Mensuração do Risco de Operações Cursadas Dentro do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR)”, além de evidenciar a fragilidade das decisões anteriores que simplesmente estabeleceram percentuais fixos para o MEF-CCR:

585. Já a Nota Técnica Atuarial para Seguro de Crédito à Exportação para Operações com Garantia da União, de 15 de outubro de 2015, incorporou em seu Anexo 5.18, “Nota Técnica de Mensuração do Risco de Operações Cursadas Dentro do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR)” (peça 39 [157], p. 181-195), representando um significativo avanço em relação ao procedimento até então adotado que se limitava a estabelecer expressivos MEFs (50% e 80%) para os países que cursam suas operações no CCR sob o singelo argumento de que tal convênio é

um sistema de compensação multilateral que reduz, segundo registros históricos, o risco a níveis muito baixos.

586. Além disso, extrai-se do próprio anexo da supracitada Nota Técnica informações que evidenciam a fragilidade das decisões anteriores que simplesmente estabeleceram percentuais fixos para o MEF-CCR. A primeira delas aponta que, na hipótese de inadimplência por ocasião da compensação multilateral quadrimestral, aciona-se um programa automático de parcelamento do débito. Havendo descumprimento do programa, a ocorrência passa a ser bilateral. Neste caso, mesmo operando a exclusão do país inadimplente do convênio, “o saldo devedor remanescente dos participantes excluídos não é compartilhado entre os demais, ou seja, a responsabilidade da dívida não é mutuamente compartilhada”. Outra é que “o risco das operações cursadas no convênio depende diretamente das posições credoras e devedoras dos saldos compensados”. Por fim, consta ainda o dado de que atualmente o Brasil cursa suas operações de longo prazo pelo CCR muito mais expressivamente que os demais países, possuindo uma posição eminentemente credora com os mesmos.

587. Com a nova metodologia pretendia-se obter mitigadores próprios para cada país do CCR (v. análise do achado “Redução de Classe de Risco de Operações no CCR sem Adequada Fundamentação Técnica Prévia”). Todavia, acabou-se adotando, segundo a Sain-MF, o “rating único, calculado com uma “janela” de média móvel a cada quatro anos, teria o valor inicial de “3,48” (peça 168, p. 43 – em resposta ao item “e” do Ofício 0037/2017-TCU/SecexFazenda, Requisição 1-4/2017).

588. Embora seja uma evolução a inclusão de anexo com critérios de mensuração dos riscos de operações cursadas no CCR, no corpo da supracitada nota, especificamente no capítulo referente ao “Cálculo do Limite de Exposição”, consta que “para as operações que possuam mitigadores, será considerado um percentual de concentração, $WMit(\%)$ ”, obtido a partir de um desconto permitido OCDE em que se determinará o respectivo rating reverso. Ademais, a Nota Técnica Atuarial de 2015 não contemplou mensuração semelhante para as demais situações em que são adotados mitigadores para efeito de definição do rating reverso, como nos casos de Angola e outros países, como se verá mais adiante.

589. No mais, a fórmula de cálculo para obtenção do limite de exposição por país, apesar de alguns ajustes de forma, tanto na nota técnica de 2013 como de 2015, não teve alterações essenciais em relação à que está presente na nota técnica de 2008. Como relevante, ressalte-se o ajuste no fator de alavancagem previsto na Nota Técnica de 2015, que passou de 20% para 16,7%, resultando em maior capacidade de alavancagem do FGE (de 5 para 6 para a relação RWA/Margem de Solvência).

395. Feitas essas considerações, passa-se à análise das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis. Tendo em vista que as condutas decorrem diretamente da aprovação dos aludidos mitigadores nos termos das respectivas atas do Cofig e Camex, à luz das competências estabelecidas pelo art. 84 da Constituição Federal, art. 20-B da Lei 9.649/98, art. 2º inciso IX, do Decreto 4.732/2003, e art. 1º e 3º do Decreto 4.993/2004 (posteriormente alterado pelo Decreto 7.714/2012), considera-se não ser possível identificar o nível ou grau de participação de cada responsável, porquanto decorrem da atuação conjunta dos respectivos membros dos aludidos colegiados e por não restarem registradas nas respectivas atas quaisquer ressalvas quanto ao que fora aprovado. Além disso, constata-se a ausência de instauração de procedimentos administrativos e correspondentes atuações de processos que amparassem tais decisões, o que poderia oportunizar a avaliação da participação pessoal de cada agente. Sendo assim, serão analisadas indistintamente as defesas apresentadas, as quais poderão ser aproveitadas a todos os responsáveis, exceto em relação aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal, nos termos do art. 161 do Regimento Interno do TCU.

Questões preliminares apresentadas

Suposta divergência entre o teor do item 9.5 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário e os termos da audiência, ausência de motivação para a instauração da representação e falta de justa causa para o seu conhecimento

396. Foram apontadas supostas divergências entre o teor do item 9.5 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário e os termos contidos nos expedientes de audiência (parágrafos 14, 238 e 366 desta instrução), ao argumento de que os textos dos ofícios pressuporiam um julgamento antecipado ao se imputar aos responsáveis a violação de princípios constitucionais e legais.

397. Alegou-se também ausência de motivação para a instauração da representação devido a supostos fatos e desconexos artigos legais, o que desatenderia o art. 50 da Lei 9.784/99, o art. 20 do Decreto-lei 4.657/42 e os arts. 20 a 30 do Decreto 9.830/2019 (parágrafos 80, 182, 216, 256 e 307 desta instrução).

398. Outra ponderação refere-se à possível falta de justa causa para o conhecimento da própria representação, porquanto se considera não estarem presentes os requisitos mínimos de admissibilidade, como: (i) indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada; (ii) ocorrência de irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial; (iii) ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade; e (iv) suficiência dos indícios e a existência de interesse público no trato da suposta ilegalidade apontada (parágrafos 76 a 78, 178 a 180, 212 a 214, 252 a 254 e 303 a 305 desta instrução).

399. Inicialmente, diante dos indícios de irregularidades devidamente caracterizados no relatório de auditoria objeto do TC 032.888/2016-3, o qual deu ensejo à presente representação, os quais foram ainda esmiuçados no tópico acima referente à análise das razões de justificativa (*Esclarecimentos sobre o teor da audiência*), estes autos prestam-se, justamente, a avaliar as condutas e apurar eventuais responsabilidades nos exatos termos determinados no referido julgado. Ademais, os presentes autos foram autuados por determinação expressamente contida no item 9.5 do Acórdão 1.031/2018 – Plenário – Plenário. Por conseguinte, conforme despacho do Exmo. Sr. Relator, à peça 13, a representação foi conhecida por se considerar preenchidos 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. Além disso, os expedientes de audiência encaminhados oportunizaram aos responsáveis a apresentação de suas respectivas razões de justificativa, o que afasta qualquer juízo antecipado de mérito, bem como garante o cumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa, tornando infundadas as alegações alvitradas.

Alegação de prescrição das condutas

400. Diversos responsáveis invocaram a prescrição de suas condutas reputadas como irregulares nos expedientes de audiência alegando que a pretensão punitiva seria de 5 anos porquanto regulada pela Lei 9.873/99 (parágrafos 34, 62, 74, 138, 176, 197, 210, 232, 240, 250, 283, 301, 338 e 339 desta instrução) ou que transcorridos mais de 10 anos entre o ato considerado irregular e o momento de ciência do ofício de audiência (parágrafo 39 desta instrução). Desse modo, considerando que o prazo entre as condutas 1 a 6, relacionadas às decisões adotadas na 54ª Reunião do Cofig, de 28/1/2009, 68ª Reunião da Camex, de 28/10/2009, 70ª Reunião do Cofig, de 25/5/2010, 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010, 101ª Reunião do Cofig, de 30/1/2013, e 93ª Reunião da Camex, de 5/2/2013, e os momentos em ocorreram as notificações dos expedientes de audiência já ter ultrapassado tal interregno, sem a ocorrência de situações interrupção, haveria sido operada a alegada prescrição.

398. Malgrado os argumentos entabulados, o presente processo rege-se pelo disposto no Acórdão 1.441/2016 – TCU – Plenário, o qual, consoante entendimento adotado em incidente de uniformização de jurisprudência, assim dispôs (*verbis*):

(...) ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Redator, em:

9.1. deixar assente 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; [10 anos]**

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; (...). (grifos e acréscimos nossos)

401. Assim, considerando que o Exmo. Sr. Relator ordenou a audiência no dia 25/1/2019, nos termos do despacho à peça 13, interrompeu-se a prescrição nessa data, ocasião em que ainda não havia transcorrido o prazo prescricional de 10 anos para nenhuma das condutas praticadas no bojo das reuniões acima descritas.

Suposto exercício de mera função representativa/institucional nos colegiados o que não permitiria a responsabilização pessoal

402. Invocou-se, ainda, a tese de que a atuação dos membros do Cofig e Camex seria meramente representativa/institucional, ou seja, teriam atuado seguindo o entendimento do órgão que representavam, sem autonomia de vontade (parágrafos 33, 40, 105, 136, 137, 139, 198 e 276 desta instrução).

403. Além disso, alega-se que seria inexigível nesses casos qualquer conduta diferente por parte do responsável que não fosse votar com a totalidade do colegiado pela aprovação da Nota Técnica Atuarial, baseada na teoria do *business judgment rule*, que tem origem em decisões colegiadas de empresas, mas cujos *standards* (razoável interpretação de que, ao tomar uma decisão no âmbito de risco do sistema financeiro, os conselheiros que agem com base em informações disponíveis à época, com base técnica, pautados pela boa-fé, sem interesse pessoal e na crença sincera de que a ação tomada era compatível com os interesses da instituição, jamais podem ser responsabilizados) poderiam ser adotados por analogia no âmbito das decisões coletivas do Cofig e da Camex (parágrafos 91, 193, 228, 267 e 318 desta instrução).

404. Sobre essa questão, conforme já aludido anteriormente, deve-se esclarecer que as decisões ora questionadas decorrem das competências estabelecidas pelo art. 84 da Constituição Federal, art. 20-B da Lei 9.649/98, art. 2º inciso IX, do Decreto 4.732/2003, e art. 1º e 3º do Decreto 4.993/2004 (posteriormente alterado pelo Decreto 7.714/2012). Segundo tais dispositivos, competem a ambos os colegiados (Cofig e Camex) ditar os rumos da política de financiamento às exportações de bens e

serviços. Ao Cofig, cabe estabelecer “os parâmetros e condições para concessão de assistência financeira às exportações e de prestação de garantia da União” (art. 1º, inciso II, do Decreto 4.993/2004) e, com a redação dada pelo Decreto 7.714/2012, “estabelecer 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”. Por sua vez, compete à Camex “fixar diretrizes para a política de financiamento das exportações de bens e de serviços, bem como para a cobertura dos riscos de operações a prazo, inclusive as relativas ao seguro de crédito às exportações” (art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003) e, da mesma forma, definir “as diretrizes e os critérios para concessão de assistência financeira e de prestação de garantia da União nas exportações brasileiras” (art. 3º do Decreto 4.993/2004).

405. As responsabilidades, portanto, defluem da manifestação de vontade de cada membro dos referidos colegiados que resultou na aprovação de mitigadores para efeito do cálculo do limite de exposição do FGE, ampliando a exposição do referido fundo a riscos não devidamente dimensionados, à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, sem que restassem consignadas nas respectivas atas quaisquer divergências ou oposições ao que fora estabelecido nesses documentos. A necessidade de consenso, por sua vez, não obrigava a nenhum dos integrantes dos colegiados a seguir uma alegada maioria como parece sugerir alguns. Sobre a possibilidade de adoção dos *standards* da *business judgment rule* (BJR), mesmo que por hipótese, tendo em vista que tal conceito relaciona-se com decisões negociais, não é possível atestar que as decisões exaradas nas atas em comento tenham sido desinteressadas, porém, diante de afirmações dos próprios responsáveis, é possível considerar que não tenham sido informadas, nem refletidas. Além disso, não foram apresentados quaisquer documentos que vinculassem a atuação desses integrantes à vontade de supostos representados. Outrossim, a composição de ambos os colegiados encontrava-se devidamente estabelecida nos seus respectivos decretos de criação, nos termos abaixo transcritos:

Decreto 4.993/2004

Art. 2º O COFIG tem a seguinte composição:

I - Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que o presidirá;

II - um representante de cada um dos seguintes órgãos:

- a) Ministério da Fazenda, que será o Secretário-Executivo do Comitê;
- b) Ministério das Relações Exteriores;
- c) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- d) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- e) Casa Civil da Presidência da República; e
- f) Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda.

§ 1º Os membros de que tratam os incisos I e II e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos ao Conselho de Ministros da CAMEX, para designação mediante resolução.

§ 2º Na ausência dos titulares de que trata o § 1º, os suplentes os substituirão, com direito a voto, sem prejuízo do disposto no § 5º.

§ 3º Os titulares do Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, IRB-Brasil Resseguros S.A. e da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação - SBCE

indicarão, ao Presidente do COFIG, um representante e respectivo suplente, que poderão ser convocados a participar das reuniões do Comitê para apresentar as operações, sem direito a voto.

§ 4º O Presidente do COFIG poderá convidar para participar das reuniões, sem direito a voto, outros representantes de órgãos da administração pública federal.

§ 5º Em suas faltas ou impedimentos, o Presidente do COFIG será substituído pelo Secretário-Executivo do Comitê.

Decreto 4.732/2003

Art. 4º A CAMEX terá como órgão de deliberação superior e final um Conselho de Ministros composto pelos seguintes Ministros de Estado:

I - do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que o presidirá; (Redação dada pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

II - Chefe da Casa Civil da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

III - das Relações Exteriores; (Redação dada pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

IV - da Fazenda; (Redação dada pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

V - da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e (Redação dada pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

VI - do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Redação dada pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

VII - do Desenvolvimento Agrário. (Incluído pelo Decreto nº 5.453, de 2005)

§ 1º deverão ser convidados a participar de reuniões do Conselho de Ministros da CAMEX titulares de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, sempre que constar da pauta assuntos da área de atuação desses órgãos ou entidades, ou a juízo do Presidente da República.

§ 2º O Conselho de Ministros deliberará mediante resoluções, com a presença de todos os seus membros ou, excepcionalmente, com indicação formal de representante, cabendo ao Presidente o voto de qualidade.

§ 3º Em suas faltas e impedimentos, o Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior será substituído, na Presidência do Conselho de Ministros da CAMEX, pelo Ministro de Estado da Fazenda.

§ 4º O Conselho de Ministros reunir-se-á pelo menos uma vez a cada mês, ou sempre que convocada pelo seu Presidente, com antecedência mínima de cinco dias.

§ 5º O Presidente, em casos de relevância e urgência, poderá reduzir o prazo fixado no parágrafo anterior. (Incluído pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

§ 6º A reunião do Conselho de Ministros somente poderá realizar-se com a presença de pelo menos quatro membros titulares. (Incluído pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

§ 6º A reunião do Conselho de Ministros realizar-se-á com a participação de, pelo menos, quatro Ministros de Estado membros da CAMEX ou Secretários-Executivos dos respectivos Ministérios. (Redação dada pelo Decreto nº 6.547, de 2008).

§ 7º A reunião poderá ocorrer por meio de conferência de vídeo, voz ou qualquer outro recurso tecnológico idôneo, e os atos e documentos expedidos pelo Conselho de Ministros, bem como pelo seu Presidente, poderão ser efetuados por meio eletrônico. (Incluído pelo Decreto nº 6.547, de 2008).

Dúvidas se a conduta considerada irregular seria omissiva ou comissiva

406. Suscitam-se dúvidas a respeito da natureza da conduta considerada irregular, se omissiva ou comissiva (parágrafos 116, 119 a 121, 347 e 351 a 353 desta instrução).

407. Sobre o ponto, no tópico acima “*Esclarecimentos sobre o teor da audiência*” (parágrafos 379 a 381 desta instrução), restas claramente caracterizadas como **comissivas** as condutas consideradas irregulares.

408. Embora anua-se com a tese de que a decisão em tela desvele-se como ato administrativo composto, conforme esposado por alguns dos responsáveis (parágrafos 122, 155 e 354 desta instrução), até por ser o Cofig um órgão integrante da própria Camex, nos termos do art. 1º do Decreto 4.993/2004, as manifestações estão claramente delimitadas às esferas de competência desses 2 colegiados. Ademais, além da ausência de instauração de procedimentos administrativos e correspondentes autuações de processos que amparassem tais decisões, o que poderia oportunizar a avaliação da participação pessoal de outros agentes, também não foram carreados junto às razões de justificativa documentos que demonstrassem que os membros dos colegiados estariam atuando supostamente sob orientação unicamente superior ou mesmo por delegação de competência. Ou seja, considera-se irregular o ato de aprovação de descontos no rating OCDE para efeito de definição de limite de exposição do FGE, o qual ampliou a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, **à minguia de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações**, com violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999. Trata-se, portanto, de conduta claramente comissiva.

Alegada falta de competência do Cofig

409. Considera-se que o Cofig carecia de competência para aprovar as respectivas notas técnicas atuariais e, por conseguinte, a nova metodologia de definição dos limites de exposição do FGE, mas apenas de recomendar seu encaminhamento para aprovação da Camex (parágrafos 73, 97, 98, 139 e 370 desta instrução).

410. Em relação à questão, mais uma vez cabe recorrer ao tópico “*Esclarecimentos sobre o teor da audiência*”, nos termos logo acima aludidos, tendo em vista restarem caracterizadas condutas comissivas dos membros do colegiado, as quais conjuntamente com a Camex, no bojo de ato administrativo composto, à luz de suas respectivas competências, lograram aprovar descontos nos mitigadores de risco para efeito da definição do cálculo dos limites de exposição do FGE, à minguia da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos, descureando dos deveres insculpidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à minguia de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal.

Alegado descumprimento dos requisitos previstos na Portaria-Adplan 01/2010 e das normas de auditoria

411. Ressente-se de elaboração de matriz de responsabilização, com análise de culpabilidade, identificação de toda a cadeia de responsabilidade, delimitação dos papéis, efeitos, nexos de causalidade etc. (parágrafos 79, 181, 215, 255 e 306 desta instrução).

412. A Portaria-Adplan 01/2010 aprovou o documento “Orientações para Auditorias de Conformidade”. Sendo assim, considerando que os presentes autos tratam de representação, a referida norma não é aplicável.

413. Entende-se como aplicável ao processo em tela o Memorando-Circular nº 33/2014 – Segecex. No referido documento, orienta-se, **em reforço** à necessidade de as unidades técnicas fazerem constar, na parte do exame técnico das instruções processuais, todos os elementos descritos no item 45 da seção III.1.5, do documento “Orientações para elaboração de documentos técnicos de controle externo”, aprovado pela Portaria-Segecex nº 28/2010, a elaboração de matriz de responsabilização como documento complementar às instruções ou pronunciamentos que apontem responsabilidades (**sejam análises preliminares ou de mérito**).

414. Em relação ao item 45 (seção III.1.5), referente à elaboração de documentos técnicos de controle externo, observa-se que a instrução que propugnou a realização das audiências (peça 11), em seu parágrafo 2, informa que a descrição completa do referido achado compõe o item V.1.5 do Relatório de Fiscalização (parágrafos 539 a 647), à peça 333, p. 118-146, do TC 032.888/2016-3. No aludido relatório de auditoria encontram-se registrados todos os aspectos exigidos para cada achado, à luz do que apregoa o mencionado item 45 (seção III.1.5), quais sejam:

- a) a situação encontrada;
- b) o objeto no qual foi constatada a irregularidade;
- c) os critérios;
- d) as evidências presentes nos autos, com a indicação das peças e das páginas onde se encontram;
- e) as causas do achado ou da constatação, quando houver elementos nos autos que permitam identificá-las;
- f) os efeitos ou consequências, potenciais ou reais (quantificados, quando houver débito);
- (...)
- h) o desfecho sucinto acerca do achado ou da constatação, com anúncio resumido do encaminhamento a ser proposto

415. No citado relatório de auditoria, deixou-se de identificar e qualificar os responsáveis, além de descrever as respectivas condutas, o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito e a culpabilidade, consoante previsto no item “g” do supracitado item 45 (seção III.1.5), tendo em vista a necessidade justamente de apurar as condutas e responsabilidades. Entende-se que a instrução à peça 11 preencheu tal lacuna, atendendo plenamente o item 9.5 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário.

416. As condutas consideradas irregulares decorrem das autorizações para aplicação e ampliação de descontos no rating OCDE por meio da adoção de *Mitigation Exclusion Factor (MEF)*, os quais expuseram a riscos não devidamente dimensionados o Fundo de Garantia à Exportação (FGE). Tais descontos, segundo a fórmula de cálculo do Seguro de Crédito à Exportação, conforme detalhamento exposto no tópico acima “**Esclarecimentos sobre o teor da audiência**”, resultaram em redução do rating OCDE para efeito do cálculo do limite de exposição do FGE segundo nova metodologia introduzida, à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações.

417. As autorizações para aplicação e ampliação do *MEF* encontram-se, por sua vez, consubstanciadas nas atas do Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações (Cofig) e Comitê de Comércio Exterior (Camex), também acima identificadas e cujos trechos de interesse foram reproduzidos nos parágrafos 9 a 15 da instrução precedente à peça 11. As competências de ambos

os colegiados também foram devidamente descritas na aludida instrução e novamente analisadas nos parágrafos 404 a 405 desta instrução.

418. Estabelecidas as competências, as responsabilizações recaíram sobre os signatários das respectivas atas que atuaram na condição de membros dos colegiados com direito a voto. Foram identificadas 3 situações originárias irregulares, quais sejam: (i) aplicação de desconto de 50% (*MEF - Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR e de 30% (*MEF - Mitigation Exclusion Factor*) para Angola; (ii) ampliação do desconto dos países que cursam suas operações no CCR para 80%; e (iii) manutenção da autorização de desconto de 80% (*MEF - Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, todas à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, com violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999. Das três situações originárias, resultaram seis condutas tendo em vista as atuações e competências dos dois colegiados (Cofig e Camex). Deve-se ressaltar que foi incluída nestes autos a avaliação das condutas e responsabilidades relacionada à aprovação de 30% (*MEF - Mitigation Exclusion Factor*) para Angola, tendo em vista que o referido desconto atribuído consta do mesmo item da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008.

419. Embora essa análise preliminar não tenha contado com o reforço de uma matriz de responsabilização, considera-se que a descrição das condutas imputadas aos respectivos membros dos colegiados arrolados, o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito e a culpabilidade, bem assim a identificação e qualificação dos responsáveis, que resultaram na realização das audiências, além das informações contidas no trecho do relatório de auditoria devidamente referenciado na instrução, sejam plenamente suficientes ao exercício do contraditório e da ampla defesa. Ademais, a Matriz de Responsabilização no Relatório da Auditoria trata-se de instrumento utilizado pelo Tribunal para organizar informações, facilitando sua conferência e identificação, mas não deve nem pode ser tomado de forma isolada, como sendo documento necessário para imputação de responsabilidades.

Alegada preclusão e irretratibilidade das decisões que julgaram as contas do FGE regulares (parágrafos 81, 183, 217, 257 e 308 desta instrução)

420. Quanto à alegada preclusão e irretratibilidade das decisões que julgaram as contas do FGE regulares, referente ao TC 032.443/2011-0 (Prestação de Contas de 2010 – Acórdão 6.201/2014 – TCU – 2ª Câmara), além de análises da CGU em auditoria anual de contas dos exercícios de 2013 e 2014, agregando e consolidando a Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN), o Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e o Seguro de Crédito à Exportação (SCE), em que não teriam sido apontados indícios de irregularidades, o que obstaría a revisão dessas decisões tendo em conta os princípios da segurança jurídica, eficiência, confiança e estabilização das relações jurídicas, considera-se aplicável ao caso a regra insculpida no art. 206 do Regimento Interno do TCU, abaixo transcrita, na medida em que as irregularidades descritas na presente representação não foram objeto de análise específica no bojo dos processos de contas mencionados, nem mesmo em outros autos ou nas análises realizadas pela CGU:

Art. 206. A decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária não constituirá fato impeditivo da aplicação de multa ou imputação de débito em outros processos, salvo se a matéria tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva, hipótese na qual o seu exame dependerá do conhecimento de eventual recurso interposto pelo Ministério Público.

421. Por sua vez, para as hipóteses anteriores à vigência da atual redação do referido dispositivo normativo (1/1/2012), atinentes aos TC 015.039/2007-9 (Prestação de Contas de 2006 - Acórdão 3.811/2008-TCU – 1ª Câmara) e TC 020.276/2008-2 (Prestação de Contas de 2007 – Acórdão 3.804/2008 – TCU – 1ª Câmara), quando a regra era que a aplicação de multa dependeria do provimento de recurso de revisão, independentemente da matéria, a aplicação da nova redação é válida, uma vez que não havia transcorrido o prazo de cinco anos para impetração do citado recurso quando ela entrou em vigor. Esse é o entendimento do Tribunal, conforme se observa de excerto do Sumário do Acórdão 2743/2016-TCU-Segunda Câmara, Relatora Min. Ana Arraes:

(...) A decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária constituirá fato impeditivo à imposição de multa, em outros processos, aos responsáveis arrolados nas contas quando o prazo de cinco anos para a eventual reabertura do processo houver transcorrido sob a égide da antiga redação do art. 206 do Regimento Interno/TCU, vigente até 31/12/2011, em razão do princípio da segurança jurídica.:

Do Mérito

422. Neste tópico, será analisado o cerne da audiência, qual seja, a aprovação da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008, consoante Ata da 68ª Reunião do Conselho de Ministros da Camex de 28/10/2009, que lhe foi submetida pelo Cofig (Ata da 54ª Reunião, de 28/1/2009), a qual autorizou, sem a análise técnica adequada dos riscos, a aplicação de desconto de 50% (MEF - Mitigation Exclusion Factor) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR e 30% (MEF – Mitigation Exclusion Factor) para Angola, posteriormente ampliado para 80% no caso do CCR (70ª Reunião Ordinária do Cofig, de 25/5/2010, e 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010), percentual também autorizado pela Nota Técnica Atuarial para Seguro de Crédito à Exportação para Operações com Garantia da União, de 20 de abril de 2013 (101ª Reunião do Cofig, de 30/1/2013, e 93ª Reunião da Camex, de 5/2/2013), descumprindo dos deveres insculpidos no art. 1º do Decreto 4.993/2004 e no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004, vigentes à época das ocorrências, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999.

423. De plano, deve-se consignar que não se propõe nos presentes autos questionar a possibilidade de adoção de novas metodologias, as quais, naturalmente, podem adotar lógicas próprias, segundo o juízo de conveniência e oportunidade da administração, para definição de limites de exposição do FGE. Não se observa no relatório de auditoria objeto do TC 032.888/2016-3, nem na instrução à peça 11, tais questionamentos. Ao contrário, a nova metodologia foi devidamente compreendida e exaustivamente descrita, sendo ainda, mais uma vez, esmiuçada no tópico “*Esclarecimentos sobre o teor da audiência*”, consoante parágrafos 382 a 390 desta instrução. Por outro lado, quaisquer atos administrativos devem se amoldar às balizas normativas, sejam elas infralegais, legais ou constitucionais. A adoção de mitigadores em percentuais tão elevados, entre 30% a 80%, subverte a lógica da nova metodologia adotada, porquanto assentada e, portanto, fortemente influenciada pelo rating dos países estabelecido pela OCDE. Sendo assim, considera-se que tais medidas devam necessariamente ser precedidas, como explicitado no texto da audiência, de critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações. Obviamente não cabe ao Controle Externo tal papel, mas é seu mister avaliar a conformidade das medidas concretamente adotadas pela administração. Conforme já explicitado no tópico “*Esclarecimentos sobre o teor da*

audiência”, as justificativas prestadas por ocasião da realização de auditoria objeto do TC 032.888/2016-3 não foram suficientes para afastar os indícios de irregularidade.

424. Da mesma forma, à luz das ponderações apresentadas pelos responsáveis consignadas nos parágrafos 18, 51.xii, 52, 69, 82, 115, 125, 127, 148.ix, 153, 159, 171, 173, 184, 218, 258, 309, 346, 357, 359, 365, 371 e 372.b desta instrução, também não se questiona e, ao contrário, reconhece-se a importância da Política Pública de Apoio às Exportações Brasileiras, especialmente em situações de crise financeira internacional. O que se pondera, entretanto, é que sua implementação observe critérios adequadamente estabelecidos pela administração nos termos já acima expostos. Em termos objetivos e diretamente relacionado ao tema objeto da audiência, foi suscitado exemplo ocorrido na França, cuja *Export Credit Agency (ECA)* por ocasião da crise financeira de 2008 seria a COFACE, sócia controladora da SBCE, a qual teria abolido os limites individuais para parceiros preferenciais desse país, incluindo o Brasil. Nada obstante, não foram juntados documentos ou quaisquer outras referências que permitissem a análise pormenorizada do que fora alegado e que pudessem ter servido de parâmetro para o caso brasileiro.

Parâmetros da LINDB

425. Muitos dos responsáveis invocaram dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), contida no Decreto 4.657/42, com a redação dada pela Lei 12.376/2010 e inclusões promovidas pela Lei 13.655/2018, no sentido de que consideram que suas condutas devam ser avaliadas segundo os parâmetros estabelecidos da aludida norma (parágrafos 66, 84, 109, 132, 114, 152, 157, 172, 202 a 203, 220, 235, 260, 278 a 279, 345 e 364 desta instrução), os quais são transcritos logo abaixo:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

426. Sobre o ponto, como é corrente, cabe apenas ressaltar que as análises das razões de justificativa observarão devidamente os parâmetros estabelecidos pela LINDB.

Casuísmo na escolha dos mitigadores de risco

427. Os esclarecimentos prestados no bojo das razões de justificativas apresentadas não destoam fundamentalmente do teor do que já fora aduzido por ocasião da realização da auditoria objeto do TC 032.888/2016-3 e devidamente analisado naqueles autos, bem assim no tópico “*Esclarecimentos sobre o teor da audiência*” desta instrução. Em regra, remetem a origem dos mitigadores ao Voto do extinto Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação 008/2002 (parágrafos 15, 22, 24, 28, 35, 37, 43 a 46.i, 51.ii a 51.iv, 94.iii, 110.iv, 196.iii, 200, 231.iii, 270.iii, 276, 321.iii e 324 desta instrução), no caso específico do CCR, segundo as seguintes regras:

d) o mecanismo atual de precificação do SCE, que se baseia nas regras da OCDE, tomando como base o Knaepen Package, será aplicado nas operações cursadas no âmbito do CCR. Os países membros deste Convênio serão enquadrados nas categorias de risco de 1 (um) a 7 (sete), sendo a precificação do seguro, da mesma forma, elaborada de acordo com esta classificação, conforme aprovado pela Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, por intermédio de sua Resolução de 26.02.2002;

e) considerando, entretanto, que os créditos cursados no CCR e garantidos através de SCE apresentam mitigação de risco, se comparado com o das operações cobertas por meio de SCE realizadas fora do aludido Convênio, às taxas de prêmio relativas à classificação de risco citadas no item precedente será aplicado fator de redução linear de 80% (oitenta por cento) sobre a tabela de tarifação em vigor, sendo que as tarifas mínimas para cada país, no CCR, não poderão se apresentar inferiores às de um país classificado na categoria 1(um);

428. Também consideram aplicável, no caso das operações cursadas no CCR e relacionadas a Angola, a adoção de regras de mitigação previstas no bojo do *Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits* da OCDE (parágrafos 16, 20 a 21, 29, 32, 45, 51.xi, 148, 323 e 325 desta instrução).

429. Importante destacar que ambos os parâmetros acima mencionados aplicavam-se originariamente ao cálculo do prêmio de seguro, sem quaisquer referências sobre sua utilização para efeito de definição do limite de exposição. Sua adoção, segundo relatos extraídos das razões de justificativa (parágrafos 16 a 18, 24, 26, 41 a 48, 67, 82, 112, 142, 150, 155, 184, 200, 218, 234, 246, 258, 276, 291, 293, 295, 299, 309, 330, 333, 338, 343, 354, 368, 370 e 372 desta instrução), os quais já haviam sido devidamente analisados no item V.1.5 do Relatório de Fiscalização (parágrafos 539 a 647), à peça 333, p. 118-146, do TC 032.888/2016-3, teria surgido no âmbito de reuniões do Cofig (iniciadas em 2008) e de encontros de trabalho de um Grupo de Assessoramento Técnico (GAT), formado por representantes do Banco do Brasil, SBCE e BNDES, além de contribuições da própria SBCE e da Sain-MF. Tal participação, na visão dos responsáveis, daria o respaldo técnico necessário às decisões adotadas no âmbito dos colegiados que resultaram na adoção de mitigadores também para efeito do cálculo do limite de exposição do FGE.

430. Não concordamos com essa visão. Tais relatos demonstram que, na prática, a mudança metodológica da fórmula de cálculo dos limites de exposição do FGE e a adoção de mitigadores incidentes sobre a classificação de risco estabelecida pela OCDE nasceram justamente da necessidade de ampliar a exposição do fundo, tendo em vista o represamento de operações por falta de limite (v. parágrafo 153 desta instrução). Ou seja, já havia uma disposição de alterar as regras de modo a se abrir espaço para a aprovação de novas operações lastreadas pelo FGE. Ocorre que, ao invés de serem requisitados estudos dos setores técnicos, especialmente por parte da Camex e Cofig, que atendessem essa necessidade, o que ocorreu foi a subversão dessa ordem ao serem já apresentadas premissas que prescreviam a adoção indistinta do mesmo mitigador de risco previsto no aludido Voto CFGE 008/2002, que foi consagrado com a Resolução Camex 44/2003, para o cálculo do prêmio de seguro das operações cursadas no CCR e, dessa feita, para o cálculo dos limites de exposição. Em relação ao mitigador conferido a Angola, não se identificaram quaisquer referências ou comentários nas atas das reuniões acima referidas, nem dos grupos de trabalhos constituídos.

431. Daí a dificuldade em compatibilizar as escolhas já estabelecidas para o percentual de desconto a ser conferido à classificação de risco dos países do CCR e de Angola com o regramento já consagrado do *Arrangement*. Ressalte-se, mais uma vez, que o referido acordo da OCDE somente estabelece requisitos de mitigação de risco para efeito do cálculo do prêmio do seguro. Sua adoção para a definição dos limites de exposição já seria uma adaptação, cuja implementação nem mesmo observou a lógica do *Arrangement*, a qual prevê a adoção de mitigadores em casos excepcionais e

com o preenchimento de diversos requisitos simultâneos. Assim, ao mesmo tempo em que não se seguiram estritamente os parâmetros de norma consagrada, ao argumento de que o Brasil não faz parte do bloco da OCDE e, portanto, não está obrigado a observar suas regras – v. parágrafos 88, 128, 144, 148, 161, 190, 224, 264, 315, 360 e 376 desta instrução), a qual estabelece uma presunção de conformidade em favor dos sistemas que a sigam (*safe harbor*) (parágrafo 144 desta instrução), também deixou-se de elaborar um regramento próprio nacional (parágrafo 16 desta instrução – 55ª Reunião do Cofig, de 18/2/2009) devidamente respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações. O que se fez foi extrair, casuisticamente, um referencial de mitigação máxima para o risco país adotado pela OCDE, como dito, aplicável apenas em situações excepcionais, que pudessem dar algum respaldo técnico ao que já havia sido decidido segundo nominados: “decisão de Estado” (parágrafo 102 desta instrução), “posicionamento de Estado” (parágrafo 139 desta instrução), “objetivos de políticas então vigentes” (parágrafo 146 desta instrução), “ato de império” ou “políticas de Estado” (parágrafos 205 e 281 desta instrução) e “Decisões estratégicas de Estado” (parágrafo 375 desta instrução).

432. Observa-se que a única referência objetiva a um percentual máximo de mitigação inspirado no *Arrangement* adveio do Sr. Antônio José Alves Júnior, nos termos dos parágrafos 20 a 35 desta instrução. Para tanto, foi utilizado como referência o *Arrangement* 2004, à peça 358, p. 29-100, no qual haveria uma previsão de mitigação máxima de 50% na hipótese de *Local Currency Financing*, que seria uma espécie de financiamento realizado na moeda do mutuário devedor, o que evitaria as incertezas das flutuações cambiais, as quais poderiam sobrecarregar o tomador de recursos nas situações em que sua moeda fosse substancialmente depreciada em relação às moedas fortes (*hard currency*) usualmente empregadas nos financiamentos de longo prazo internacionais. Tal situação, contudo, não se aplica às linhas de crédito de financiamento à exportação de serviços de engenharia e construção de infraestrutura a ente público estrangeiro, operadas pelo BNDES. O *funding* dessa linha advém do FAT-Cambial, o qual, segundo os incisos I e II do art. 6º da Lei 9.365/96, prevê que os financiamentos sejam referenciados em dólar americano ou euro (*hard currency*).

433. É importante esclarecer que os critérios e condições que regem a aplicação de mitigação/exclusão no cálculo das taxas de prêmio mínimo (*Minimum Premium Rates – MPR*) no *Arrangement on Officially Supported Export Credits* da OCDE são extremamente detalhadas e de aplicação bastante restrita. O supracitado responsável utilizou como referência as regras do *Arrangement* 2004, porém deve-se ressaltar que foram publicadas diversas outras versões desse documento após esse momento, inclusive nos exercícios em que foram discutidos e aprovados os mitigadores (2008, 2009, 2010 e 2013), devidamente juntadas aos autos (peças 539 a 542). Até 2010, o teor dos critérios e condições é praticamente o mesmo. Elabora-se a seguir um resumo desses parâmetros, extraídos do *Arrangement* 2004, como forma de demonstrar a completude das técnicas e que a utilização de um referencial máximo de mitigação dissociado do seu contexto entremostra-se totalmente inadequado.

434. As técnicas e parâmetros encontram-se disciplinados no Artigo 27 (Capítulo II) e no Anexo VII do *Arrangement*, respectivamente, à peça 358, p. 45-47 e p. 90-98.

435. No 27 a), prevê-se adoção de MEF de 0,5 (50%) ou 0,2 (20%) em hipóteses de **exclusão** de elementos do risco de crédito do país selecionados:

- *In situations where only the first three country credit risk elements, as set forth in Article 24 a), are excluded in their totality from cover, a MEF of 0.5 may be applied.*

- *In situations where only the fourth and fifth country credit risk elements, as set forth in Article 24 a), are excluded in their totality from cover, a MEF of 0.2 may be applied.*

434. Ou seja, para adoção do MEF 0,5, torna-se necessário excluir os 3 primeiros elementos de risco previstos no Artigo 24 a). Por sua vez, para adoção do MEF 0,2, basta excluir o 4º e 5º elementos, quais sejam:

a) *The five elements of country credit risk are:*

- *general moratorium on repayments decreed by the buyer's/borrower's/guarantor's government or by that agency of a country through which repayment is effected;*
- *political events and/or economic difficulties arising outside the country of the notifying Participant or legislative/administrative measures taken outside the country of the notifying Participant which prevent or delay the transfer of funds paid in respect of the credit;*
- *legal provisions adopted in the buyer's/borrower's country declaring repayments made in local currency to be a valid discharge of the debt, notwithstanding that, as a result of fluctuations in exchange rates, such repayments, when converted into the currency of the credit, no longer cover the amount of the debt at the date of the transfer of funds;*
- *any other measure or decision of the government of a foreign country which prevents repayment under a credit; and*
- *cases of force majeure occurring outside the country of the notifying Participant, i.e. war (including civil war), expropriation, revolution, riot, civil disturbances, cyclones, floods, earthquakes, eruptions, tidal waves and nuclear accidents.*

435. Considera-se que tais riscos são inerentes às operações de exportação de bens e serviços de engenharia a entes públicos estrangeiros financiadas pelo BNDES ora em exame. Na Lei 6.704/79, que dispõe sobre o Seguro de Crédito à Exportação (SCE), seriam os riscos políticos e extraordinários cobertos por esse seguro consoante art. 1º, *caput*, dessa norma. Sendo assim, não são excluídos, mas, ao contrário, são precificados e se refletem no prêmio de seguro incidente nessas operações de crédito.

436. No Artigo 27 b), há ainda previsão de uso de técnicas de **mitigação** do risco país, ocasião em que se remete ao Anexo VII, para as seguintes hipóteses:

- *Offshore Future Flow Structure Combined with Offshore Escrow Account*
- *Offshore Hard Security*
- *Offshore Asset-Based Security*
- *Offshore Asset-Secured and Asset-Based Financing*
- *Co-financing with International Financial Institutions (IFIs)*
- *Local Currency Financing*
- *Third Country Insurance or Conditional Guarantee*
- *Debtor Representing a Better Risk Than the Sovereign*

437. No referido Anexo VII são estabelecidos os critérios, as condições e as circunstâncias específicas que disciplinarão as técnicas de mitigação/exclusão do risco país para as hipóteses acima discriminadas. Tais parâmetros são ainda subdivididos em (i) de **Aplicação Geral** e (ii) de **Aplicação Específica**.

438. De “Aplicação Geral” constam os seguintes parâmetros:

- *The listed MEFs are the maximum that would be envisaged in the best circumstances and should be justified on a case-by-case basis.*

- *Participants shall ascertain whether the security arrangements can be validly enforced in their legal/judicial environment.*
- *The MPR resulting from the use of country credit risk mitigation/exclusion techniques shall not undercut private market pricing under similar circumstances.*
- *In the casewhere a transaction is financed in parallel by othersources, anysecurity retained in relation to the official export credit is treated, at least, pari passu with the same security held by the Other sources.*

437. Dentre esses parâmetros, cabe destacar o primeiro deles, o qual recomenda a **justificação “caso a caso”** para a adoção dos *MEFs* previstos para as hipóteses do Anexo VII, o que contraria completamente a lógica adotada nas decisões que aprovaram a adoção de mitigadores únicos e significativos, de forma indistinta, no caso em tela para as operações cursadas no CCR (50 e 80%) e Angola (30%).

438. Os parâmetros para aplicação específica, segundo as hipóteses listadas no parágrafo 436 supra, consubstanciam-se em uma extensa lista de critérios e fatores adicionais que deverão ser preenchidos, **cumulativamente**, para que se admita a adoção dos *MEFs* nos percentuais máximos. Caso atendidas todas essas condições, são admitidos os seguintes *MEFs* máximos:

Hipóteses	MEF Máx	MEF Máx (caso preenchidos outros critérios adicionais)
<i>Offshore Future Flow Structure Combined with Offshore Escrow Account</i>	0,2	0,4 ou 0,3
<i>Offshore Hard Security</i>	Não especificado (a depender do caso concreto)	N/A
<i>Offshore Asset-Based Security</i>	Não especificado (a depender do caso concreto)	N/A
<i>Offshore Asset-Secured and Asset-Based Financing</i>	0,1 ou 0,2	N/A
<i>Co-financing with International Financial Institutions (IFIs)</i>	0,05	N/A
<i>Local Currency Financing</i>	0,5 ou 0,35	N/A
<i>Third Country Insurance or Conditional Guarantee</i>	A depender de maiores discussões entre os participantes	N/A
<i>Debtor Representing a Better Risk Than the Sovereign</i>	A depender de maiores discussões entre os participantes	N/A

439. A hipótese do “*Local Currency Financing*” já foi inicialmente analisada no parágrafo 432 acima. Acrescente-se que o MEF máximo de 50% somente será admitido caso **excluídos** os três primeiros elementos de risco previstos no Artigo 24 a) do *Arrangement* 2004. Tal possibilidade já foi devidamente refutada conforme parágrafo 435 desta instrução.

440. O *Arrangement* 2013 (peça 542) também contempla a possibilidade de mitigação de risco país para efeito do cálculo do prêmio do seguro, nos seus Artigo 30 e 31 (p. 17-18) e Anexo VIII (p. 128, porém de forma bem mais restritiva. Essa versão do *Arrangement* altera a denominação do mitigador para “*Credit Enhancement Factor (CEF)*” e limita sua aplicação específica a duas hipóteses: (i) *Offshore Future Flow Structure Combined with Offshore Escrow Account* e (ii) *Local Currency Financing*. Na primeira hipótese, admite-se a melhora de um nível de risco país apenas. Já em relação à segunda hipótese, considera-se um desconto máximo de 20% no risco país. Prevê-se, ainda, melhorar o *buyer risk credit* admitindo-se um CEF máximo de apenas 0,25.

441. Outrossim, registre-se ainda que alguns dos responsáveis afirmaram até desconhecerem que estariam aprovando mitigadores de risco para o cálculo dos limites de exposição do FGE nas oportunidades em que se ampliou o desconto do CCR de 50% para 80% e que se aprovou a NTA 2013 (parágrafos 56, 58, 68, 104, 117, 118, 292, 331, 332, 340, 341, 348 e 349 desta instrução).

Sobre os fundamentos para adoção dos mitigadores de risco país para as operações cursadas no CCR

442. Especificamente sobre os fundamentos para a adoção dos mitigadores de risco país para as operações cursadas no CCR também não houve alterações em relação ao que fora apresentado por ocasião da auditoria objeto do TC 032.888/2016-3. Essencialmente, os motivos alegados resumem-se ao histórico favorável de ausência de inadimplência do convênio por ocasião das decisões questionadas e devido a sua própria natureza por ser um mecanismo multilateral de pagamentos e um sistema de garantias, com suposta dispersão do risco por todos os países participantes (parágrafos 22, 24, 27, 28, 44, 51, 57, 123, 125.g, 145, 148.vii e ix, ii, 159.g, 164 a 166, 199, 236, 245, 295, 355, 357.g, 369, 372.j e 374 desta instrução).

443. Sobre esse ponto, reproduzem-se as análises já entabuladas no aludido relatório de auditoria porquanto adequadas e suficientes para demonstrar as inconsistências dos fundamentos invocados:

576. Da mesma forma, o uso generalizado de um MEF de 50% no caso do CCR desconsidera situações econômicas distintas, que podem variar inclusive com o tempo, dos países que cursam suas operações por esse mecanismo. Ademais, o CCR não é um fundo garantidor, trata-se apenas de um acordo que proporciona compensações multilaterais entre os países em razão do fluxo de comércio, mas, como discutido exaustivamente na seção V.1.1 deste relatório, os riscos a serem considerados continuam a ser os riscos soberanos dos países (conforme defendido por representante do Banco Central em grupo de trabalho instituído para os fins de análise dos mecanismos de CCR – ver seção V.1.1) [**trecho reproduzido abaixo**]:

355. Contudo, os exames de auditoria demonstraram que a decisão tomada pela Resolução Camex 44/2003 foi mantida vigente até 2015, sem estudos técnicos que validassem sua pertinência, a despeito das diversas indicações exaradas ao longo dos anos sobre a necessidade de sua revisão, a exemplo de:

(i) solicitação do representante da STN no Cofig na Ata da 22ª Reunião Ordinária do Cofig, realizada em 31/5/2006, e na Ata da 30ª Reunião Ordinária do Cofig, em 31/1/2007, de estudos no sentido de reexaminar os atuais critérios de precificação e limites do seguro de crédito à exportação das operações cobertas no âmbito do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos – CCR;

(ii) elaboração de estudo em dezembro de 2006 denominado “Proposta de Nota Técnica Limites de Prêmio e Precificação de Operações dentro do CCR – FGE” da Diretoria de Garantias Públicas da SBCE, em que se propunha a revisão da sistemática de precificação do CCR, ante a alta exposição a países de alto risco com precificação baixa;

(iii) superveniência da Resolução Senado 48/2007, em dezembro de 2007, que estabeleceu que “nas garantias concedidas pela União na modalidade de seguro, serão consideradas contragarantias suficientes os prêmios pagos pelos segurados, desde que calculados com base em critérios atuariais de forma a cobrir o risco de inadimplência das obrigações garantidas”;

(iv) manifestação do representante do Banco Central no grupo de trabalho de 2011 que ressaltou, a despeito do potencial mitigador do CCR, que o seu risco está relacionado ao risco soberano de cada país.

(...)

585. Já a Nota Técnica Atuarial para Seguro de Crédito à Exportação para Operações com Garantia da União, de 15 de outubro de 2015, incorporou em seu Anexo 5.18, “Nota Técnica de Mensuração do Risco de Operações Cursadas Dentro do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR)” (peça 39, p. 181-195), representando um significativo avanço em relação ao procedimento até então adotado que se limitava a estabelecer expressivos MEFs (50% e 80%) para os países que cursam suas operações no CCR sob o singelo argumento de que tal convênio é um sistema de compensação multilateral que reduz, segundo registros históricos, o risco a níveis muito baixos.

586. Além disso, extrai-se do próprio anexo da supracitada Nota Técnica informações que evidenciam a fragilidade das decisões anteriores que simplesmente estabeleceram percentuais fixos para o MEF-CCR. **A primeira delas aponta que, na hipótese de inadimplência por ocasião da compensação multilateral quadrimestral, aciona-se um programa automático de parcelamento do débito. Havendo descumprimento do programa, a ocorrência passa a ser bilateral.** Neste caso, mesmo operando a exclusão do país inadimplente do convênio, “o saldo devedor remanescente dos participantes excluídos não é compartilhado entre os demais, ou seja, a responsabilidade da dívida não é mutuamente compartilhada”. Outra é que “o risco das operações cursadas no convênio depende diretamente das posições credoras e devedoras dos saldos compensados”. Por fim, consta ainda o dado de que atualmente o Brasil cursa suas operações de longo prazo pelo CCR muito mais expressivamente que os demais países, possuindo uma posição eminentemente credora com os mesmos. (grifos nossos)

Sobre os fundamentos para adoção dos mitigadores de risco país para as operações realizadas com Angola

444. Em relação a Angola, a mitigação estaria amparada nas contragarantias estabelecidas no Memorando de Entendimento Brasil-Angola (MEBA) (parágrafos 22, 25, 31, 32, 49.i e x, 148.ix, 163, 167, 191, 225 e 369 desta instrução). Aqui cabe remeter às razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Antônio José Alves Júnior e Miguel João Jorge Filho, tendo em vista avançarem além dos singelos argumentos apresentados por outros responsáveis que apenas amparam a mitigação à assinatura de atos internacionais que previam a adoção de contragarantias (parágrafos 31-32 e 167 desta instrução). Segundo alegado:

(...) a oferta de contragarantias nos termos acima descritos seria um mitigador que se aproximaria daquele previsto no Arrangement 2004, denominado *OFFSHORE FUTURE FLOW COMBINED WITH ESCROW ACCOUNT* (fluxos externos futuros combinados com *escrow accounts*). Apesar da alta exposição de Angola ao FGE em dezembro/2008 (19,5% da exposição total do fundo), segundo seu Relatório de Desempenho, superada apenas por Argentina (28,1%) e maior que a dos Estados Unidos (13,9%), não havia qualquer indicação de sinistro de Angola. Assim, a conjugação das contragarantias e o histórico de boas relações comerciais entre os países justificariam o desconto de 30% do prêmio de risco em razão de sua similaridade com o mitigador previsto pela OCDE, que funcionaria como um *benchmarking*.

(...)

167. Em relação à conta-petróleo Brasil-Angola, em síntese, são entabulados seguintes argumentos com vistas a justificar sua capacidade de mitigação de 30% (peça 347, p. 30-33):

(i) o mecanismo seria fruto de evolução histórica, pois já havia sido implementado desde o início de 1980 como uma forma de contornar a escassez de divisas provocada pela crise do petróleo inaugurada em 1973 e viabilizar as exportações brasileiras para construção de aproveitamento hidrelétrico, o qual contava, no seu início, com a participação da Petrobras que importava petróleo de Angola e direcionava o pagamento de sua dívida para o Brasil, arcando apenas com o saldo existente;

(ii) o relatório de auditoria teria supostamente considerado que o mecanismo não seria adequado por não ter o formato idêntico do Entendimento da OCDE, o que não corresponderia à realidade da prática comercial;

(iii) Angola optara pela oferta da Alemanha que teria oferecido condições mais vantajosas que a brasileira para fornecimento de equipamentos eletromecânicos para construção da hidrelétrica de Laúca, no Rio Kwanza, com garantia integralmente soberana desse país;

(iv) as condições em que eram mantidos os saldos credores pela Sonangol, empresa angolana de petróleo, em contas do Banco do Brasil fora de Angola, mesmo dependentes dessa empresa, 15% do total das exportações, além do que outros 15% eram pagos à vista devido ao limite máximo de financiamento ser de 85%.

445. Da mesma forma que operado com o CCR, em relação a Angola também não se identifica a elaboração de técnicas para respaldar o desconto de 30% na classificação de risco do país. Além do suscitado histórico de adimplência favorável, extrai-se casuisticamente referencial do *Arrangement* da OCDE totalmente desconectado do seu contexto para suportar a mitigação.

446. A título comparativo, o Anexo VII do *Arrangement* 2004, na hipótese de aplicação específica de mitigação “*Offshore Future Flow Structure Combined with Offshore Escrow Account*” (peça 358, p. 90-92), prevê 11 critérios, além de 10 fatores adicionais para admitir a adoção de um *MEF* de 20%. Dentre eles, cabe citar o 3º critério, o qual prevê a combinação de fonte de receitas, de modo que não provenham apenas do país devedor, mas também de outros com classificação de risco melhor, ou seja, normalmente países de classificação de risco 0. Para ampliar tal *MEF* para 40 ou 30%, somente considera-se 2 situações específicas, que não se amoldam às operações com Angola, em que ainda teriam que ser atendidos outros critérios adicionais.

Da alegada ausência de dano

447. Alguns responsáveis invocaram estudo da ABGF que atendera determinação contida no item 9.12 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, o qual não apontara desequilíbrio atuarial e/ou financeiro do FGE, no sentido de demonstrar que a adoção dos mitigadores de risco não resultou em prejuízos para o fundo (parágrafos 54, 59, 93, 131, 142, 148.viii, 170, 195, 206, 230, 269, 282, 294, 320, 326, 363, 372 e 377 desta instrução). Outros ainda atrelariam suas responsáveis à configuração de algum tipo de dano (parágrafos 78, 92, 93, 139, 147.ii, 180, 194, 195, 201, 204, 214, 229, 230, 236, 254, 268, 269, 277, 280, 305, 319 e 320 desta instrução).

448. Sobre o ponto, cabe apenas esclarecer que o texto da audiência não apontava a ocorrência de dano, mas sim que as decisões de adoção dos mitigadores de risco país foram adotadas sem que fossem previamente dimensionados os riscos delas decorrentes ao FGE. Esta suspeita confirmou-se na medida em que nenhum dos responsáveis carregou aos autos quaisquer avaliações anteriores ou concomitantes às decisões sobre os riscos incidentes sobre o mencionado fundo.

Da ausência de conduta

449. Cinco responsáveis ouvidos em audiência pugnaram pela ausência de conduta irregular alegando que não teriam participado ou que tinham dúvidas a respeito dessa participação nas respectivas reuniões Camex ou mesmo que não teriam sido formalmente designados para compor o colegiado.

450. Preliminarmente, deve-se esclarecer, conforme informado pelos Srs. Evandro de Sampaio Didonet (CPF 295.482.410-72) e Luiz Fernando Pires Augusto (CPF 688.045.557-34), parágrafos 273/274 e 373 desta instrução, que o Regimento Interno da Camex, aprovado pela Resolução Camex, de 25/4/2005 (DOU 27/4/2005), disciplinava a forma de participação dos seus membros nas reuniões do colegiado. Precede tal norma, contudo, o Decreto 4.732/2003, cujo art. 4º definia a composição da Camex com a indicação dos respectivos ministérios constituintes. Segundo o § 2º desse dispositivo, então vigente: “O Conselho de Ministros deliberará mediante resoluções, **com a presença de todos os seus membros ou, excepcionalmente, com indicação formal de representante**, cabendo ao Presidente o voto de qualidade”. Portanto, são membros os respectivos Ministros de Estado ou, em suas faltas, seus Secretários-Executivos, que usualmente exercem a função de Ministros-Substitutos. Além dessas funções, considera-se aplicar-se a regra contida no supracitado art. 4º, §2º, do Decreto 4.732/2003 c/c art. 12 e 13 do Regimento Interno da Camex, sendo que este último prevê expressamente: “Será lavrada ata de cada reunião, firmada por todos os membros do Conselho, **ou de seus representantes formalmente indicados**, e arquivada na Secretaria Executiva”. Conforme demonstrado em suas razões de justificativa, em que pese constarem seus nomes na lista de presença da respectiva ata (<http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/129-atas-da-camex/2469-ata-da-72-reuniao-da-camex>), peça 543, p. 16, ambos não gozavam da condição de membros efetivos da Camex e nem foram formalmente designados para 72ª Reunião desse colegiado, realizada no dia 26/5/2010.451. Em relação ao Sr. Giles Carriconde Azevedo (CPF 316.531.971-53), consoante parágrafo 175 desta instrução, o responsável alega de forma peremptória não ter participado da 68ª Reunião da Camex. Apesar de ocupar o cargo de Secretário-Executivo da Casa Civil à época da reunião, aduz que a ausência de sua assinatura na ata da referida reunião do colegiado, à peça 3, confirmaria sua não participação. O aludido documento juntado aos autos foi formalmente requisitado à Camex por ocasião da realização da auditoria objeto do TC 032.888/016-3. Em nova consulta ao sítio em “migração da Camex” (<http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/129-atas-da-camex/2271-ata-da-68-reuniao-da-camex>), a ata da 68ª Reunião da Camex (peça 544, p. 21), de fato, não contempla a assinatura do indigitado, além de outros lá identificados. Ao compulsar o texto da ata, também não se identificam referências à participação do Sr. Giles Carriconde Azevedo. Sendo assim, não antes de ressaltar a desorganização administrativa então vigente em órgão de tamanha representatividade e importância, cabe excluir a responsabilidade do então membro da Camex. O Sr. Daniel Maia (CPF 634.270.440-68), identificado como Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário, também alega que não restaria comprovada sua participação na referida reunião da Camex, tendo em vista que não consta sua assinatura na respectiva ata, nem suas rubricas em suas folhas, bem como não haveria qualquer registro de seu específico voto em relação à Nota Técnica Atuarial (parágrafo 239 desta instrução). Em que pese à lacuna, consta da ata da 68ª Reunião da Camex, devidamente assinada por seu presidente, expressa referência a sua participação (peça 3, p. 1), consoante excerto a seguir:

2. Acompanhamento das Importações Brasileiras de Produtos Lácteos

O representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário [como o próprio responsável se intitula conforme parágrafo 242 desta instrução] solicitou que seja elaborada, pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX/MDIC) e circulada aos Ministros da CAMEX previamente à próxima reunião do Conselho, uma Nota Técnica com análise da situação atual de importação de todo o conjunto de produtos lácteos (incluindo, não apenas os "leites em pó", posição 0402, mas também

os demais lácteos). Esta demanda visa possibilitar o acompanhamento, pelos Ministros, das importações do leite e derivados. (grifos nossos e originais)

452. No que concerne aos Srs. Wagner Gonçalves Rossi (CPF 031.203.258-72) e Ruy Nunes Pinto Nogueira (CPF 012.281.887-34), ambos têm dúvidas a respeito de suas participações, respectivamente, na 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010, e 93ª Reunião da Camex, de 5/2/2013, conforme parágrafos 288/289 e 322 desta instrução. Sobre o Sr. Wagner Gonçalves Rossi, tendo em vista ocupar, na ocasião da 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010, o cargo de Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, além de seu nome e assinatura constarem da lista de presença, conforme documento disponível em <http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/129-atas-da-camex/2469-ata-da-72-reuniao-da-camex>, à peça 543, p.16, resta demonstrada sua participação na aludida reunião. Quanto ao Sr. Ruy Nunes Pinto Nogueira, apesar de a ata juntada à peça 10 não conter sua assinatura, revelando, como dito anteriormente, desorganização administrativa em órgão de tamanha representatividade e importância, o texto do documento, devidamente assinado pelo então presidente da Camex, em seu preâmbulo, anuncia expressamente a participação do mencionado responsável nessa reunião do colegiado.

Análise e definição dos atributos da matriz de responsabilização

453. Na análise das razões de justificativa apresentadas, bem assim na atribuição dos respectivos atributos da matriz de responsabilização, serão observados, dentre outros normativos, os dispositivos da Lei de introdução às normas do direito brasileiro (LINDB), especialmente os abaixo transcritos:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

454. Como já aduzido anteriormente, não se almeja com a presente representação questionar a importância da política pública de apoio às exportações brasileiras, muito menos restringir a discricionariedade e oportunidade do agente público em adotar as medidas de incentivo econômico que entender necessárias, especialmente em situações de crise como a observada no exercício de 2008. Por outro lado, quaisquer atos administrativos, que reflitam tais “decisões de Estado”, devem subsumir-se às balizas normativas, sejam elas infralegais, legais ou constitucionais. A adoção casuística de mitigadores em percentuais elevados, no caso 30% para operações com Angola e 80% indistintamente para os países que cursavam suas operações no CCR, sem a elaboração prévia de metodologia própria com critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, equivale a grave inobservância do dever de cuidado. Trata-se, portanto, de erro grosseiro que poderia ser percebido por qualquer administrador com diligência abaixo do normal, ainda mais se tratando de colegiados formados por membros tão representativos, que conheciam e até invocavam como referência o *Arrangement on Officially Supported Export Credits* da OCDE, o qual já disciplinava

de forma bastante adequada os critérios, as condições e as circunstâncias específicas de técnicas de mitigação do risco país.

455. Tal entendimento ampara-se na jurisprudência do TCU, a exemplo do exposto no Voto Condutor do Acórdão 2.391/2018 – TCU – Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, bem assim no Acórdão 2.860/2018 – TCU – Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman, senão vejamos, respectivamente:

O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

(...) a jurisprudência desta Corte vem se inclinando no sentido de considerar que resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público distancia-se daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto.

456. Cabe ainda adotar como fundamentos, com os devidos ajustes, as análises e parâmetros já entabulados na instrução à peça 191 do TC 015.843/2018-1, representação que tem como objeto também identificar condutas e apurar responsabilidades em razão da adoção de mitigadores de risco país para a definição dos limites de exposição do FGE, medida que ampliou a exposição do fundo a riscos não devidamente dimensionados, à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em possível violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999, conforme segue:

47.1.13. Não obstante intuitivo e de fácil compreensão em que medida a irregularidade aqui tratada vulnera tais princípios, será explicitado em que dimensão esses primados restaram comprometidos em função da redução de risco ter sido levada a cabo sem o amparo do indispensável fundamento técnico.

47.1.14. O **princípio da moralidade** pressupõe que os atos da administração possam ser contrastados com os ditames éticos e morais vigentes na sociedade, entre eles que a coisa pública seja usada para o bem comum, e não a serviço de ideologias, interesses escusos ou simplesmente sem o cuidado que ela merece.

47.1.15. Para tanto, indispensável que o administrador tenha lastreado seus atos com o devido preparo que cada um mereça. No caso aqui tratado, estamos diante da assunção por um fundo público, o FGE, de riscos quanto a ter que honrar, em substituição a mutuário de financiamento à exportação de serviços de engenharia, vultosas somas. Logo, seria de esperar que o administrador se desvelasse em se acerrar de estudos técnicos quando fosse ampliar, como feito em relação ao importador Cuba [no presente processo, os países que cursam suas operações no CCR e à Angola], o limite que se impõe em garantir o repagamento de créditos tomados por determinado país. E não fazendo isso, evidente que se vê maculado o **princípio da moralidade**.

47.1.16. Quanto ao **princípio da eficiência**, se o administrador não se desincumbe em declinar as premissas técnicas que assumiu para tomar determinada decisão, torna-se inviável aferir se realmente foi eficiente a ação que empreendeu. Como no que se refere à medida em apreço não foram discriminadas premissas de ordem técnica em prol do acerto em adotá-la, temos por violado o **princípio da eficiência**.

47.1.17. Já no que se refere ao **princípio da finalidade**, cabe lembrar que ele visa manter a ação administrativa jungida ao interesse público. Inafastável, assim, para aferir se determinado propósito anunciado para específico ato administrativo é consistente com as bases fáticas que lhe deram origem, que o administrador providencie, ainda mais quando em jogo possível dispêndio de altas somas, como é o caso envolvendo o SCE, os dados técnicos descritivos da realidade em que se insere o ato por ele adotado. Os agentes envolvidos no cometimento da irregularidade aqui tratada falharam claramente em se desincumbir dessa providência, violando dessa maneira o **princípio da finalidade**.

47.1.18. No que tange à **motivação dos atos administrativos e das ações administrativas**, vale acentuar que o princípio que lhe é afeto impõe que toda atuação da administração venha acompanhada das razões que lhes deram impulso.

47.1.19. Conquanto tenha sido afirmado que a decisão pela utilização de MEF de [50% e 80% para as operações cursadas no CCR e 30% para Angola] decorreria de um julgamento interno, tal justificativa, de ordem genérica e incerta, pois não foram detalhadas as premissas de cunho técnico que presidiram tal julgamento, não se presta à satisfação do **princípio da motivação**. Assim sendo, também esse cânone do direito administrativo restou vulnerado.

47.1.20. Por fim, os **princípios da razoabilidade e da proporcionalidade** traduzem a ideia de equilíbrio entre os meios de que se vale a administração e os fins por ela colimados. É de notar que uma constante durante os trabalhos da auditoria foi a manifestação dos auditados no sentido de que suas iniciativas e decisões tinham por fim último alavancar as exportações brasileiras.

47.1.21. Por certo a ampliação dos limites de exposição serve a esse propósito. Contudo, ao não demonstrarem os fundamentos técnicos que lhes conferiram a devida confiança de que as decisões tomadas assegurariam a desejada ampliação das exportações, sem que com isso desnecessariamente arriscassem fundos públicos que garantem o SCE, os responsáveis pelos atos inquinados acabaram por comprometer a indispensável observância do princípio em comento.

457. Outrossim, segundo o Memorando-Circular Segecex 33/2014, são atributos da matriz de responsabilização: (i) Responsável; (ii) Período de Exercício; (iii) Conduta; (iv) Nexo de Causalidade; e (v) Culpabilidade.

458. Quanto aos **Responsáveis**, tratam-se dos respectivos membros do Cofig e da Camex devidamente arrolados no Apêndice A da presente instrução, excluídos os Srs. Antônio Carlos Pinho de Argolo (CPF 003.592.545-00) e Jorge Alberto Portanova Mendes Ribeiro Filho (CPF 165.085.130-87), em razão dos seus falecimentos conforme parágrafo desta instrução, bem assim dos Srs. Evandro de Sampaio Didonet (CPF 295.482.410-72), Luiz Fernando Pires Augusto (CPF 688.045.557-34), este apenas em relação à “Conduta 4”, e Giles Carriconde Azevedo (CPF 316.531.971-53) (parágrafos 449 a 452 desta instrução).

459. Não se aplica o atributo do **Período de Exercício**, tendo em vista que a responsabilização recai sobre os membros presentes nas respectivas reuniões dos colegiados Cofig e Camex.

460. As **Condutas**, em um total de seis, devidamente identificadas no Apêndice A da presente instrução, consubstanciam-se na atuação como membros do Cofig e Camex, nos termos das atas da 54ª Reunião do Cofig, de 28/1/2009, 68ª Reunião da Camex, de 28/10/2009, 70ª Reunião do Cofig, de 25/5/2010, 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010, 101ª Reunião do Cofig, de 30/1/2013, e 93ª Reunião da Camex, de 5/2/2013, em que foram aprovados mitigadores de risco país para definição dos limites de exposição do FGE à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999.

461. O **Nexo de Causalidade**, tendo em vista que as condutas decorrem diretamente da aprovação dos aludidos mitigadores nos termos das respectivas atas do Cofig e Camex, à luz das competências estabelecidas pelo art. 84 da Constituição Federal, art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003, e art. 1º e 3º do Decreto 4.993/2004 (posteriormente alterado pelo Decreto 7.714/2012), considera-se não ser possível identificar o nível ou grau de participação de cada responsável, porquanto decorrem da atuação conjunta dos respectivos membros dos aludidos colegiados e por não restarem registradas nas respectivas atas quaisquer ressalvas quanto ao que fora aprovado. Além disso, constata-se a ausência de instauração de procedimentos administrativos e correspondentes autuações de processos que amparassem tais decisões, o que poderia oportunizar a avaliação da participação pessoal de cada agente. Deve-se dizer, ainda, que as irregularidades somente ocorreram em razão das decisões adotadas no âmbito dos colegiados.

462. Em relação à **Culpabilidade**, além do já disposto nos parágrafos 453 a 456 desta instrução, não é possível afirmar que houve boa-fé por parte dos responsáveis, tendo em vista que, conforme já acima exposto, seria razoável admitir que agente público mais diligente não teria adotado a mesma conduta irregular como a que foi adotada no presente caso. Além disso, em que pese às referências de que a adoção dos aludidos mitigadores de risco teriam surgido no âmbito de reuniões do Cofig (iniciadas em 2008) e de encontros de trabalho de um Grupo de Assessoramento Técnico (GAT), formado por representantes do Banco do Brasil, SBCE e BNDES, além de contribuições da própria da SBCE e da Sain-MF, o que se observou, na prática, é que já havia disposição de alterar as regras de modo a se abrir espaço para a aprovação de novas operações lastreadas pelo FGE, sendo arbitrados casuisticamente os respectivos *MEFs*. Outrossim, também era razoável admitir dos responsáveis condutas diversas, ainda mais se tratando, como dito anteriormente, de colegiados formados por membros tão representativos, que conheciam e até invocavam como referência o *Arrangement on Officially Supported Export Credits* da OCDE, o qual já disciplinava de forma bastante adequada os critérios, as condições e as circunstâncias específicas de técnicas de mitigação do risco país.

463. Ressalte-se, por oportuno, que as individualizações das responsabilidades encontram-se devidamente descritas na Matriz de Responsabilização que compõe o Apêndice B da presente instrução.

CONCLUSÃO

464. Identificadas as condutas e responsabilidades em atendimento ao item 9.5 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, nos termos da instrução à peça 11 e pronunciamentos às peças 12 e 13, foram os responsáveis instados a apresentar suas razões de justificativa, consoante Apêndice A desta instrução.

465. Em relação aos Srs Antônio Carlos Pinho de Argolo (CPF 003.592.545-00) e Jorge Alberto Portanova Mendes Ribeiro Filho (CPF 165.085.130-87), deverá ser excluída suas responsabilidades em razão do falecimento de ambos (parágrafo 10 desta instrução).

466. O Sr. João Bernardo de Azevedo Bringel (CPF 224.830.041-72), por sua vez, tomou ciência do Ofício 0062/2019-TCU/SecexEstataisRJ (peça 78), conforme documento constante da peça 149, e não apresentou razões de justificativa quanto às irregularidades verificadas.

Transcorrido o prazo regimental fixado, e não tendo o aludido responsável apresentado razões de justificativa, entendemos que deverá ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 (parágrafos 11 a 12 desta instrução).

467. Os demais responsáveis tomaram ciência dos aludidos ofícios, conforme documentos constantes das peças listadas no Apêndice A desta instrução, tendo apresentado, tempestivamente, suas razões de justificativa, de acordo com documentos também constantes do referido apêndice (parágrafo 14 desta instrução).

468. A síntese das razões de justificativa apresentadas encontra-se no tópico “RAZÕES DE JUSTIFICATIVA” (parágrafos 14 a 378 desta instrução).

469. As respectivas análises são precedidas por um preâmbulo com esclarecimentos a respeito do teor da audiência (parágrafos 379 a 395 desta instrução).

470. Em seguida, são analisadas as questões preliminares apresentadas, quais sejam: (i) Suposta divergência entre o teor do item 9.5 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário e os termos da audiência; (ii) suposta ausência de motivação para a instauração da representação; (iii) suposta falta de justa causa para o seu conhecimento; (iv) Alegação de prescrição das condutas; (v) Suposto exercício de mera função representativa/institucional nos colegiados o que não permitiria a responsabilização pessoal; (vi) Dúvidas se a conduta considerada irregular seria omissiva ou comissiva; (vii) Alegada falta de competência do Cofig; (viii) Alegado descumprimento dos requisitos previstos na Portaria-Adplan 01/2010 e das normas de auditoria; e (ix) Alegada preclusão e irretratabilidade das decisões que julgaram as contas do FGE regulares (parágrafos 396 a 421 desta instrução). Para todas as hipóteses, não foram acatadas as respectivas razões de justificativa.

471. Na parte em que foi analisado o cerne da audiência, qual seja, a aprovação dos mitigadores de risco país, restou concluído o seguinte: (i) as análises levariam em consideração os dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), contida no Decreto 4.657/42, com a redação dada pela Lei 12.376/2010 e inclusões promovidas pela Lei 13.655/2018 que fossem pertinentes (parágrafos 425 a 426 da instrução); (ii) adoção casuística de mitigadores em percentuais elevados, no caso de 30% para operações com Angola e de 50 e 80% de forma indistinta para os países que cursavam suas operações no CCR, sem a elaboração prévia de metodologia própria com critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações equivale a grave inobservância do dever de cuidado. Trata-se, portanto, de erro grosseiro que poderia ser percebido por qualquer administrador com diligência abaixo do normal, ainda mais se tratando de colegiados formados por membros tão representativos, que conheciam e até invocavam como referência o *Arrangement on Officially Supported Export Credits* da OCDE, o qual já disciplinava de forma bastante adequada os critérios, as condições e as circunstâncias específicas de técnicas de mitigação do risco país (parágrafos 427 a 446 e 452 a 463 desta instrução); (iii) que o texto da audiência não apontava a ocorrência de dano, mas sim que as decisões de adoção dos mitigadores de risco país foram adotadas sem que fossem previamente dimensionados os riscos delas decorrentes ao FGE; (iv) que devem ser excluídas as condutas dos Srs. Evandro de Sampaio Didonet (CPF 295.482.410-72) e Luiz Fernando Pires Augusto (CPF 688.045.557-34) por não gozarem da condição de membros efetivos da Camex e nem terem sido formalmente designados para 72ª Reunião desse colegiado, realizada no dia 26/5/2010 (parágrafo 450 desta instrução); e (v) que deve ser excluída a conduta do Sr. Giles Carriconde Azevedo (CPF 316.531.971-53) por não restar comprovada sua participação na 68ª Reunião da Camex, de 28/10/2009 (parágrafo 451 desta instrução).

472. Ainda foram analisados e identificados os atributos da matriz de responsabilização, consoante preconizado no Memorando-Circular Segecex 33/2014, à luz dos dispositivos da LINDB, além de realização de abordagem a respeito dos princípios constitucionais e administrativos violados (parágrafos 453 a 463 desta instrução). A matriz de responsabilização elaborada compõe o Apêndice B desta instrução, com os seguintes atributos:

a) **Responsáveis:** tratam-se dos respectivos membros do Cofig e da Camex devidamente arrolados no Apêndice A da presente instrução, excluídos os Srs. Antônio Carlos Pinho de Argolo (CPF 003.592.545-00) e Jorge Alberto Portanova Mendes Ribeiro Filho (CPF 165.085.130-87), em razão dos seus falecimentos conforme parágrafo desta instrução, bem assim dos Srs. Evandro de Sampaio Didonet (CPF 295.482.410-72), Luiz Fernando Pires Augusto (CPF 688.045.557-

34), este apenas em relação à “Conduta 4”, e Giles Carriconde Azevedo (CPF 316.531.971-53) (parágrafos 449 a 452 desta instrução);

b) **Período de Exercício:** tendo em vista que a responsabilização recai sobre os membros presentes nas respectivas reuniões dos colegiados Cofig e Camex;

c) **Condutas:** em um total de seis, estão devidamente identificadas no Apêndice A da presente instrução;

d) **Nexo de Causalidade:** tendo em vista que as condutas decorrem diretamente da aprovação dos aludidos mitigadores nos termos das respectivas atas do Cofig e Camex, à luz das competências estabelecidas pelo art. 84 da Constituição Federal, art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003, e art. 1º e 3º do Decreto 4.993/2004 (posteriormente alterado pelo Decreto 7.714/2012), considera-se não ser possível identificar o nível ou grau de participação de cada responsável, porquanto decorrem da atuação conjunta dos respectivos membros dos aludidos colegiados e por não restarem registradas nas respectivas atas quaisquer ressalvas quanto ao que fora aprovado. Além disso, constata-se a ausência de instauração de procedimentos administrativos e correspondentes autuações de processos que amparassem tais decisões, o que poderia oportunizar a avaliação da participação pessoal de cada agente. Deve-se dizer, ainda, que as irregularidades somente ocorreram em razão das decisões adotadas no âmbito dos colegiados.

e) **Culpabilidade:** não é possível afirmar se houve boa-fé por parte dos responsáveis, tendo em vista que, conforme já acima exposto, seria razoável admitir que agente público mais diligente não teria adotado a mesma conduta irregular como a que foi adotada no presente caso. Além disso, em que pese às referências de que a adoção dos aludidos mitigadores de risco teriam surgido no âmbito de reuniões do Cofig (iniciadas em 2008) e de encontros de trabalho de um Grupo de Assessoramento Técnico (GAT), formado por representantes do Banco do Brasil, SBCE e BNDES, além de contribuições da própria da SBCE e da Sain-MF, o que se observou, na prática, é que já havia disposição de alterar as regras de modo a se abrir espaço para a aprovação de novas operações lastreadas pelo FGE, sendo arbitrados casuisticamente os respectivos *MEFs*. Outrossim, também era razoável admitir dos responsáveis condutas diversas, ainda mais se tratando, como dito anteriormente, de colegiados formados por membros tão representativos, que conheciam e até invocavam como referência o *Arrangement on Officially Supported Export Credits* da OCDE, o qual já disciplinava de forma bastante adequada os critérios, as condições e as circunstâncias específicas de técnicas de mitigação do risco país.

473. Sendo assim, caberá propor conhecer da presente representação, porquanto 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, e com fundamento nos arts. 11 e 43, inciso II, da Lei 8.443/91 e art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente tendo em vista que as razões de justificativa apresentadas pela quase totalidade dos arrolados nas audiências não lograram êxito em afastar as irregularidades identificadas na matriz de responsabilização.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) 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, e com fundamento nos arts. 11 e 43, inciso II, da Lei 8.443/91 e art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) excluir a responsabilidade dos Srs Antônio Carlos Pinho de Argolo (CPF 003.592.545-00) e Jorge Alberto Portanova Mendes Ribeiro Filho (CPF 165.085.130-87), em razão do falecimento de ambos;

c) acatar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Evandro de Sampaio Didonet (CPF 295.482.410-72) e Giles Carriconde Azevedo (CPF 316.531.971-53);

d) acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Fernando Pires Augusto (CPF 688.045.557-34);

e) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis abaixo identificados (Matriz de Responsabilização no Apêndice B):

Nome	CPF
Ivan João Guimarães Ramalho	280.080.578-15
Antônio José Alves Júnior	849.079.327-15
André Luiz Andrade Bobroff	475.345.329-49
Enio Cordeiro	183.559.789-00
Luiz Fernando Pires Augusto	688.045.557-34
Miguel João Jorge Filho	024.842.858-68
Antônio de Aguiar Patriota	091.856.151-53
Nelson Machado	004.364.701-44
Reinhold Stephanes	002.070.981-15
João Bernardo de Azevedo Bringel	224.830.041-72
Daniel Maia	634.270.440-68
Sheila Ribeiro Ferreira	182.374.441-91
Marcus Pereira Aucélio	393.486.601-87
Paulo Bernardo Silva	475.345.329-49
Wagner Gonçalves Rossi	031.203.258-72
Carlos Eduardo Esteves Lima	474.292.406-15
Guilherme Cassel	303.570.800-25
Alessandro Golombiewski Teixeira	656.147.550-04
Adriano Pereira de Paula	743.481.327-04
Marcela Santos de Carvalho	034.091.094-12
Hadil Fontes da Rocha Vianna	385.181.717-68
Carlos Márcio Bicalho Cozendey	342.835.011-15
Fernando Damata Pimentel	129.845.316-04
Ruy Nunes Pinto Nogueira	012.281.887-34
Laudemir André Müller	725.217.320-87
Beto Ferreira Martins Vasconcelos	032.815.116-51
Eva Maria Cella Dal Chiavon	400.606.759-34
Dyogo Henrique de Oliveira	768.643.671-34

f) considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. João Bernardo de Azevedo Bringel (CPF 224.830.041-72), dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

g) aplicar aos responsáveis abaixo arrolados, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Nome	CPF
Ivan João Guimarães Ramalho	280.080.578-15
Antônio José Alves Júnior	849.079.327-15
André Luiz Andrade Bobroff	475.345.329-49
Enio Cordeiro	183.559.789-00
Luiz Fernando Pires Augusto	688.045.557-34
Miguel João Jorge Filho	024.842.858-68
Antônio de Aguiar Patriota	091.856.151-53
Nelson Machado	004.364.701-44
Reinhold Stephanes	002.070.981-15
João Bernardo de Azevedo Bringel	224.830.041-72
Daniel Maia	634.270.440-68
Sheila Ribeiro Ferreira	182.374.441-91
Marcus Pereira Aucélio	393.486.601-87
Paulo Bernardo Silva	475.345.329-49
Wagner Gonçalves Rossi	031.203.258-72
Carlos Eduardo Esteves Lima	474.292.406-15
Guilherme Cassel	303.570.800-25
Alessandro Golombiewski Teixeira	656.147.550-04
Adriano Pereira de Paula	743.481.327-04
Marcela Santos de Carvalho	034.091.094-12
Hadil Fontes da Rocha Vianna	385.181.717-68
Carlos Márcio Bicalho Cozendey	342.835.011-15
Fernando Damata Pimentel	129.845.316-04
Ruy Nunes Pinto Nogueira	012.281.887-34
Laudemir André Müller	725.217.320-87
Beto Ferreira Martins Vasconcelos	032.815.116-51
Eva Maria Cella Dal Chiavon	400.606.759-34
Dyogo Henrique de Oliveira	768.643.671-34

h) autorizar o desconto das dívidas na remuneração daqueles responsáveis condenados que forem servidores, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

- i) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto determinado;
- j) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido à Câmara de Comércio Exterior (Camex), ao Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos para V. Sas.;"

2. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em consideração à solicitação que fiz, com fulcro no art. 11 da Lei 8.443/92, diante da relevância da matéria e das questões jurídicas envolvidas, acerca da proposta de mérito apresentada pela unidade técnica (peça 588), manifestou-se nos seguintes termos (peça 612):

“Primeiramente, ressalte-se que atuamos em atenção ao despacho do E. Relator (peça 588).

Trata-se de Representação em cumprimento ao item 9.5 do Acórdão 1.031/2018 – Plenário, tendo por objeto a eventual responsabilização de agentes públicos envolvidos na aprovação da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008, por meio da Ata da 54ª e da 55ª Reuniões do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), de 28/1/2009 e de 18/2/2009 e da Ata da 68ª Reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (Camex) de 28/10/2009 e nos atos posteriores que lhes deram continuidade.

Após a instrução regular que culminou na extensa e minudente análise da unidade técnica (peça 560, p. 1-136), foi proposto o conhecimento e procedência da representação, considerando revel o Sr. João Bernardo de Azevedo Bringel e com propostas de acolhimento das razões de justificativa dos Srs. Evandro de Sampaio Didonet e Giles Carriconde Azevedo, acolhimento parcial das razões de justificativa do Sr. Luiz Fernando Pires Augusto e rejeição das razões de justificativa de um extenso rol de responsáveis pela aprovação dos atos questionados nestes autos no âmbito do Cofig e da Camex à época, aplicando-se aos responsáveis indicados a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92 (item 474, “g”, da instrução, peça 560, p. 121).

II

Por oportuno, cabe registrar que após a manifestação da unidade técnica alguns dos responsáveis apresentaram “novos elementos” (peças 566 e 584).

O Sr. Evandro de Sampaio Didonet, em síntese, requer que o Tribunal julgue antecipadamente o mérito e reconheça sua ausência de responsabilidade na aprovação pela Camex da ampliação do desconto no rating OCDE para países no CCR, excluindo-o do rol de responsáveis tal como ocorrido em apuração correlata no Acórdão 1.500/2021 – Plenário (TC 015.914/2018-6). Para tanto, pondera que não teve envolvimento com a matéria em questão e que compareceu naquela 72ª Reunião da Camex para tratar de assunto diverso, ademais, não tendo participação no posicionamento institucional do Ministério das Relações Exteriores (MRE), tampouco conhecimento técnico ou razões objetivas para questioná-lo.

Nesse sentido, enfatiza que não foi formalmente designado para representar o MRE na 72ª Reunião da Camex, que participou sem direito ao voto ou à assinatura da ata, que nunca em sua carreira no órgão havia tratado do tema de financiamento à exportação e que compareceu à reunião primordialmente porque havia sido informalmente instruído a fazer relato sobre item diverso pertinente à sua área de atuação. Pondera que compareceu diante da impossibilidade da presença do Titular do MRE e seus subordinados imediatos.

Justifica que constou entre os signatários por circunstância excepcional que não interferiu no resultado produzido. Explica que estava lotado à época na Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos (SGET) do MRE como diretor do departamento de

negociações internacionais responsável pelo comércio entre o Mercosul e parceiros extrarregionais, subordinado ao Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos, ao Secretário-Geral das Relações Exteriores e ao Ministro das Relações Exteriores.

Aduz que comparecia em tais reuniões eventualmente na condição de assessor, caso fosse convocado pelos superiores, quando constassem da agenda temas de negociações extrarregionais do Mercosul, como ocorrido em momento diverso daquela 72ª Reunião da Camex. Ressalta que, naquela oportunidade, não puderam comparecer o Titular do MRE, o Secretário-Geral das Relações Exteriores e os Subsecretários-Gerais das áreas dos temas na agenda da Reunião, comparecendo então diferentes servidores do órgão, cada qual com o objetivo de transmitir os posicionamentos do MRE em suas áreas específicas de atuação.

Nessas condições, justifica que seu nome foi inserido na ata por ser o funcionário de maior hierarquia presente na reunião, mas que não foi formalmente designado como representante do MRE, condição necessária para o direito a voto e assinatura da ata, nos termos dos artigos 11, § 1º, e 13 do Regimento Interno da Camex. Como mero observador em relação ao tema, sem direito a voto ou mesmo a assinar a ata, ressalta que não assinou a referida ata, restando assim descaracterizada a sua responsabilidade nos presentes autos.

O Sr. Antônio de Aguiar Patriota (peça 584) – também embaixador do MRE, porém, à época no cargo de Secretário-Geral do MRE –, requereu, caso se entenda pertinente, o reenvio para a unidade técnica especializada para manifestação acerca das circunstâncias específicas de sua participação na 68ª Reunião da Camex.

Alega que diversas discussões jurídicas não foram examinadas, entre elas, a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do TCU nos termos da Lei 9.873/99 e a impossibilidade de responsabilização pessoal por mera representação institucional em órgão colegiado, o que alega estar corroborado em manifestação do próprio MRE (peça 317).

Invoca o art. 22 da LINDB no sentido de que a interpretação das normas deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, bem como as circunstâncias práticas que tenham imposto, limitado ou condicionado sua ação.

Alega que teve conhecimento tardio da discussão em análise, tendo participado da 68ª Reunião da Camex apenas uma semana após assumir o cargo de Secretário-Geral do MRE, de modo que lhe coube apenas representar a posição institucional consolidada no órgão, ademais, tendo atuado diligentemente na ocasião e proposto medida de caráter prudencial no sentido do envio posterior da matéria à análise do Cofig.

Nessas premissas, aponta erro grave da análise ao considerar indistintamente as justificativas apresentadas, o que resultou na sua indevida responsabilização na condição de participante da 68ª Reunião do Conselho de Ministros da Camex em 28/10/2009 como representante do MRE, segundo entende, sendo indevidamente responsabilizado pela aprovação da aplicação de desconto de 50% (MEF) no rating OCDE dos países no CCR e de 30% para Angola.

III

Feito o breve relato, passamos a registrar nossas considerações sobre a matéria. Primeiramente, sobre as alegações e documentos apresentados extemporaneamente, ressaltamos que a etapa de instrução se encerrou em 16/12/2021 (peça 562) com o parecer conclusivo da unidade técnica, nos termos do art. 160, caput e § 2º, do RI/TCU:

Art. 160. As alegações de defesa e as razões de justificativa serão admitidas dentro do prazo determinado na citação ou na audiência.

§ 1º. Desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos.

§ 2º. Considera-se terminada a etapa de instrução do processo no momento em que o titular da unidade técnica emitir seu parecer conclusivo, sem prejuízo do disposto no § 3º do art. 157.

§ 3º. **O disposto no § 1º não prejudica o direito da parte de distribuir, após a inclusão do processo em pauta, memorial aos ministros, ministros-substitutos e ao representante do Ministério Público.** (grifamos)

Considerando que a proposta da SecexFinanças está fundamentada e se respalda na norma regimental, uma nova análise sobre tais documentos teria natureza precária e meramente complementar, dependendo, além do reconhecimento da existência de documentos substancialmente novos sobre a prova produzida – o que não vislumbramos –, também da anuência do Tribunal para que sejam analisados, não caracterizando cerceamento de defesa a não realização pela unidade técnica de uma análise específica dos elementos extemporaneamente apresentados.

No que tange à prescrição no âmbito do TCU, diferentemente da unidade técnica (peça 560, p. 99-100) na ausência de previsão legal específica, entendemos que deve ser aferida com base na Lei 9.873/99 (Lei da Prescrição Administrativa) e na evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, sobretudo no julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899 da repercussão geral) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.509.

Nesse sentido, a Lei 9.873/99 estabelece prazo de prescrição para o exercício das ações punitiva e de ressarcimento pela Administração Pública Federal, dispondo ainda sobre o termo inicial e as causas de interrupção da respectiva contagem:

Art. 1º 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.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II – por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III – pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

Especificamente quanto ao termo inicial para contagem do prazo prescricional e causas interruptivas, o processo diz respeito a atos irregulares verificados originalmente pelo Tribunal em fiscalizações. Tal hipótese foi detalhada pelo STF nos fundamentos da ADI 5.509:

a) no caso de omissão de prestação de contas: “o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues”;

b) na hipótese de irregularidades detectadas no exame da prestação de contas: “o procedimento prévio à instauração da tomada de contas ... deve ser encerrado o quanto antes, sendo que as irregularidades que tenham porventura sido nele identificadas somente terão iniciada a fluência do prazo prescricional após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas”;

c) em irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações: “Finalmente, 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”. (grifamos)

No presente caso, a contagem do prazo prescricional quinquenal não se inicia na data das reuniões do colegiados, mas sim do conhecimento das irregularidades pelo Tribunal por meio da fiscalização autuada em 16/11/2016 (TC 032.888/2016-3) que, por força do item 9.5 do

Acórdão 1.031/2018 – Plenário, de 9/5/2018, resultou na autuação desta Representação em 23/5/2018 (TC 015.842/2018-5), sequência de apuração na qual foram praticados diversos atos interruptivos do prazo prescricional definidos no art. 2º da Lei 9.873/99.

Nessas condições, não se verifica a ocorrência de prescrição com base na Lei 9.783/99 e nos parâmetros definidos nas decisões do STF (RE 636.886 e ADI 5.509), não transcorrendo mais de cinco anos sem a apuração dos fatos, tampouco permanecendo o processo de tomada de contas especial paralisado por mais de três anos aguardando julgamento ou despacho.

De toda forma, como ressaltado pela unidade técnica, também não ocorreu a prescrição decenal com base no entendimento do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, considerando o ato que determinou a realização das audiências em 25/1/2019 (peça 13) e as datas de realização da 54ª Reunião do Cofig, em 28/1/2009, da 68ª Reunião da Camex, em 28/10/2009, da 70ª Reunião do Cofig, em 25/5/2010, da 72ª Reunião da Camex, em 26/5/2010, da 101ª Reunião do Cofig, em 30/1/2013, e da 93ª Reunião da Camex, em 5/2/2013.

No mérito, foram devidamente fundamentadas as propostas de exclusão de responsabilidade em razão do falecimento dos Srs. Antônio Carlos Pinho de Argolo e Jorge Alberto Portanova Mendes Ribeiro Filho, bem como de acolhimento das razões de justificativa dos Srs. Evandro de Sampaio Didonet, Giles Carriconde Azevedo e Luiz Fernando Pires Augusto. Em acréscimo, apenas sugerimos que a exclusão do rol de responsáveis conste expressamente da deliberação que vier a ser proferida.

Nesse sentido, prospera a excludente de responsabilidade daqueles que não participaram ou não foram formalmente designados para as reuniões da Camex, conforme suas normas de regência (Regimento Interno/Camex, de 25/4/2005, e art. 4º do Decreto 4.732/2003, peça 543, p. 16), as quais estabelecem que o referido colegiado delibera mediante resoluções com a presença de todos os seus membros ou com indicação formal de representantes formalmente designados e que deverão assinar a ata da reunião, sendo Ministros de Estado ou, em sua falta, Secretários substitutos dos Titulares da pasta.

Relativamente aos Srs. Evandro de Sampaio Didonet e Luiz Fernando Pires Augusto, apesar de seus nomes constarem da lista de presença da ata, não gozavam da condição de membros efetivos, tampouco foram formalmente designados para aquela 72ª Reunião da Camex, realizada em 26/5/2010. Especificamente quanto ao Sr. Evandro de Sampaio Didonet, as justificativas merecem ser acolhidas, ademais, por coerência ao decidido no Acórdão 1.500/2021 – Plenário (TC 015.914/2018-6).

Por outro lado, justifica-se manter a responsabilidade do Sr. Antônio de Aguiar Patriota à época Secretário-Geral do MRE, na condição de agente político da cadeia hierárquica do órgão, participante da reunião com direito a voto e signatário da ata da 68ª Reunião da Camex, circunstâncias que distinguem a sua responsabilização em relação ao Sr. Evandro Sampaio Didonet (à época, diretor do MRE), não sendo possível acolher as justificativas no sentido de mera representação da posição institucional firmada no órgão, porquanto esvazia injustificadamente suas atribuições de membro de colegiado com designação formal e com direito a voto.

Quanto ao Sr. Giles Carriconde Azevedo, apesar de ter sido ocupante do cargo de Secretário Executivo da Casa Civil, não há evidências de que tenha efetivamente participado da 68ª Reunião da Camex, realizada em 28/10/2009, não constando assinatura ou qualquer outra referência à sua participação, o que também justifica a excludente de responsabilidade.

De outra parte, também se mostram adequadas e fundamentadas as propostas de rejeição das razões de justificativa e aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 aos demais responsáveis, membros do Cofig e da Camex indicados na proposta da unidade técnica.

Em linhas gerais, a despeito da complexidade da matéria, a questão posta à análise do Tribunal se resume em aplicar, ou não, sanções aos responsáveis pela aprovação de atos administrativos que expuseram o patrimônio do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) a riscos

não dimensionados por ampliação do desconto no *rating* OCDE, não se tratando de prejuízo ao erário, mas de irregularidade grave.

Nessa premissa, cremos estar caracterizada a responsabilidade dos membros do Cofig e da Camex indicados na proposta da unidade técnica, em razão da prática dos atos administrativos não lastreados em prévio estudo e fundamentação, que resultaram à época na redefinição de mitigadores de risco em percentuais elevados (de 30% para operações com Angola e de até 80%, sem distinções, para países no Convênio de Concessão de Créditos Recíprocos – CCR), sem a adequada análise técnica dos riscos no contexto da concessão de seguro de crédito à exportação nos financiamentos do BNDES à exportação de serviços de engenharia para entes públicos estrangeiros.

As condutas reprovadas consistem na participação nos atos colegiados de aprovação dos mitigadores nos termos das atas das reuniões do Cofig e da Camex, com fundamento no art. 84 da Constituição Federal, do art. 2º, IX do decreto 4.732/2003 e dos artigos 1º e 3º do Decreto 4.993/2004, não sendo possível distinguir graus de participação no Colegiado e não tendo sido ponderadas pelos responsáveis quaisquer ressalvas ao aprovado, assim como não foram evidenciados procedimentos administrativos que respaldassem tais deliberações.

As justificativas apresentadas não lograram descaracterizar as irregularidades na medida em que, de fato, atos administrativos foram praticados sem a devida fundamentação, descumprindo formalmente normativos vigentes à época sobre a matéria

Por fim, como percepção que se extrai da apuração, alvitramos que seja considerada favoravelmente aos responsáveis na dosimetria das penas, de um modo geral, a circunstância mitigadora dos impugnados atos administrativos praticados estarem contextualizados numa política pública de estímulo à exportação de serviços – sem entrar no mérito dessas medidas –, para fazer frente à crise econômica mundial à época e expandir a atuação de empresas brasileiras (artigo 22 da LINDB), o que, absolutamente, não afasta a irregularidade, mas merece ser considerada como atenuante das multas a serem aplicadas, segundo pensamos.

Nesse sentido, conforme registrado na análise (peça 560, p. 117, item 462, entre outros), relatos nas razões de justificativa sugerem que as tratativas para *“adoção dos aludidos mitigadores de risco teriam surgido no âmbito de reuniões do Cofig (iniciadas em 2008) e de encontros de trabalho de um Grupo de Assessoramento Técnico (GAT), formado por representantes do Banco do Brasil, SBCE e BNDES, além de contribuições da própria da SBCE e da Sain-MF”*.

Apesar de tais alegações não afastarem as responsabilidades apuradas nestes autos, parece-nos razoável vislumbrar que essas graves irregularidades foram praticadas à época de forma orientada à consecução de políticas públicas federais envolvendo outros órgãos atuantes na área econômica, razão pela qual registramos nossa sugestão de que as penalidades não sejam aplicadas em sua gradação máxima, mas ligeiramente mitigadas pelo que parece ser uma circunstância atenuante.

IV

Desse modo, **manifestamo-nos, no essencial, de acordo com a proposta da SecexFinanças (peças 560 a 562), porém, registrando nossa conclusão de que não ocorreu a prescrição quinquenal com base na Lei 9.873/99 e nos entendimentos do STF sobre a matéria (RE 636.886 e ADI 5.509), no mais, endossando a proposta de responsabilização formulada pela unidade técnica.**

Em acréscimo, apenas sugerimos que se considere favoravelmente aos responsáveis na dosimetria das multas a serem aplicadas a circunstância de os atos impugnados aparentemente terem sido praticados no contexto de uma política pública de estímulo à exportação de serviços para enfrentamento da crise econômica mundial à época, com atuação de outros órgãos que antecede à prática dos atos questionados nestes autos.

Por fim, cabe registrar que à peça 609 foi juntado aos autos pedido de alteração de representação e de expedição das notificações exclusivamente em nome de advogado ali especificado.”



É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de representação instaurada em atendimento ao subitem 9.5 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, por meio do qual se determinou a autuação de processo conexo ao relatório de auditoria no qual foram identificados indícios de irregularidades relacionados à operação de instrumentos de apoio governamental às exportações brasileiras (TC 032.888/2016-3). Segundo o aludido dispositivo do julgado, o objetivo dos presentes autos é avaliar as condutas e eventuais responsabilidades dos diversos agentes dos órgãos e entidades envolvidos com a matéria, tendo em vista o seguinte (*verbis*):

(...) a Camex, ao aprovar a Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008, consoante Ata da 68ª Reunião do Conselho de Ministros de 28/10/2009, que lhe foi submetida pelo Cofig (Ata da 54ª Reunião, de 28/1/2009, e 55ª Reunião, de 18/2/2009):

9.5.1. autorizou, sem a análise técnica adequada dos riscos, a aplicação de desconto de 50% (MEF - Mitigation Exclusion Factor) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, posteriormente ampliado para 80% (70ª Reunião Ordinária do Cofig, de 25/5/2010, e 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010), percentual também autorizado pela Nota Técnica Atuarial para Seguro de Crédito à Exportação para Operações com Garantia da União, de 20 de abril de 2013, e vigente até a edição da Nota Técnica Atuarial para Seguro de Crédito à Exportação para Operações com Garantia da União, de 15 de outubro de 2015;

9.5.2. ampliou, com a medida do item 9.5.1, a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em possível violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no *caput* do art. 2º da Lei 9.784/1999;

I – Breve histórico

2. Nos idos de 2013 e em anos adjacentes, a imprensa brasileira deu destaque ao crescimento do apoio prestado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) às exportações do país associadas a obras de infraestrutura em países da América Latina e da África.

3. Tal contexto, oportunizou ao Tribunal a realização de levantamento que buscou, fundamentalmente, conhecer a área de comércio exterior do BNDES, as normas aplicáveis ao tema, bem assim os controles existentes. A fiscalização foi apreciada pelo Acórdão 3.603/2014-TCU-Plenário, de minha relatoria, do qual resultou a determinação para a realização de auditoria no BNDES tendo como objeto as operações de apoio à exportação de serviços de engenharia a ente público estrangeiro, segmento considerado como de maior sensibilidade à luz das análises realizadas pelo levantamento.

4. Por sua vez, o correspondente relatório de auditoria de conformidade (TC 034.365/2014-1) foi apreciado pelo Acórdão 1.413/2016 – TCU – Plenário, também de minha relatoria. As análises realizadas no bojo da fiscalização no BNDES indicaram falhas relacionadas ao orçamento dos serviços exportados, à governança dos financiamentos, à concentração de operações em poucos beneficiários (empresa exportadora e país importador), à comprovação das externalidades das operações e à comprovação da exportação dos serviços e bens. Diante desse quadro, foram endereçadas determinações e recomendações ao referido banco de fomento para que adotasse as pertinentes medidas corretivas. Além disso, foi determinada a autuação de diversos processos apartados com o objetivo de aprofundar as investigações quanto à efetiva comprovação as exportações, com o devido apoio das unidades técnicas especializadas do Tribunal, na época identificadas como Seinfra, conforme a seguinte temática: (i) obras rodoviárias; (ii) porto, estaleiro e aquedutos; (iii) aeroportos Internacionais e hangar; (iv) hidrelétricas e termelétricas; (v) habitação, edificações, saneamento,

infraestrutura urbana e metrô; (vi) gasodutos; e (vii) usina siderúrgica, projetos de irrigação e drenagem e projetos.

5. Outro aspecto relevante apontado no Voto Condutor do Acórdão 1.413/2016 – TCU – Plenário concerne à constatação de que os procedimentos para aprovação da concessão dos financiamentos à exportação de serviços de engenharia subdividem-se em dois momentos distintos. O primeiro deles relaciona-se à gestão de risco do financiamento e à decisão sobre a aprovação dos montantes envolvidos nas operações de crédito. Verificou-se que essa fase do procedimento ocorria fora do BNDES, na medida em que, em quase todos os casos, os financiamentos contavam com a cobertura do Seguro de Crédito à Exportação (SCE) e com equalização de juros (Proex-Equalização), gerenciados pela então Secretaria de Assuntos Internacionais (Sain-MF), bem assim a partir de decisões emanadas da Câmara de Comércio Exterior (Camex), do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), com o apoio da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação S/A (SBCE) (substituída pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S/A – ABGF, em 1/7/2014), empresa contratada para a prestação de serviços relacionados às operações do SCE, lastreadas pelo Fundo de Garantia à Exportação – FGE (fundo de natureza contábil vinculado ao Ministério da Fazenda), notadamente a precificação dos riscos comerciais, políticos e extraordinários das operações objeto de pleito dessa garantia pública.

6. Desse modo, o segundo momento dos procedimentos para concessão dos financiamentos, já sob a competência do BNDES, ocorria sob a égide de operações já decididas, na prática, em momento anterior, conforme constatação da equipe de auditoria, devidamente destacada no supracitado voto condutor, nos termos a seguir:

Conforme destacado pela equipe de auditoria, “a dinâmica da aprovação e do cancelamento dessas operações revela que, uma vez concedida a garantia com base no SCE/FGE e demais mitigadores de risco, é bastante improvável que a operação seja rejeitada no âmbito do BNDES por conta dos demais critérios” (§ 73), vez que ocorrerá uma natural adaptação ao regulamento e às demais condições estabelecidas pelo Banco.

7. Em vista disso, foi determinada a realização de auditoria nos procedimentos relacionados à concessão de financiamentos à exportação de serviços de engenharia operados fora do âmbito do BNDES. O relatório dessa auditoria da fiscalização (TC 032.888/2016-3) foi apreciado pelo Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, por mim relatado.

8. Os achados de auditoria, em essência, restaram vinculados à concessão do Seguro de Crédito à Exportação (SCE) e à concessão do Proex-Equalização. Consoante consignado pela equipe de auditoria, um aspecto comum aos achados foi a aprovação de excepcionalidades no bojo dos referidos instrumentos governamentais de apoio às exportações, pertinentes à precificação do prêmio de seguro; às equalizações, com efeitos sobre taxas e prazos; à definição dos limites máximos de exposição dos países importadores no âmbito do FGE; bem assim sobre os *spreads* bancários, sem as quais não teria sido possível a concretização de operações de financiamento à exportação de serviços de engenharia firmadas com determinados países de alto risco segundo classificação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tal como excerto do Relatório do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, adiante transcrito:

1015. Conclui-se que é recorrente em quase todos os achados a concessão de excepcionalidades não adequadamente fundamentadas e previamente definidas, carentes de critérios técnicos, sem definições claras, bem detalhadas e robustas, relacionadas à precificação do prêmio de seguro; às equalizações, com efeitos sobre taxas e prazos; à definição dos limites máximos de exposição dos países importadores; bem assim sobre os *spreads* bancários.

1016. Pode-se afirmar, dessa forma, que o conjunto de excepcionalidades concedidas tornou possível a concretização de operações de financiamento à exportação de serviços de engenharia firmadas com determinados países, a exemplo de (conteúdo sigiloso), que, de outro modo, não seriam possíveis.

9. Em face dos achados apurados, a parte dispositiva do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, entre outras medidas, determinou a autuação de processos apartados conexos ao processo de auditoria, com natureza de representação, em cujo âmbito deveriam ser avaliadas as condutas e as eventuais responsabilidades dos agentes envolvidos.

10. Nos presentes autos, portanto, apuram-se as condutas e responsabilidades relacionadas a um dos achados pertinentes à definição dos limites máximos de exposição dos países importadores no âmbito do FGE.

II – Identificação das condutas e responsabilidades

11. Em primeira instrução à peça 11, a unidade técnica, em atendimento ao comando contido no subitem 9.5 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, identificou três condutas consideradas irregulares que deram causa a descontos não adequadamente estabelecidos, identificados como *Mitigation Exclusion Factor (MEF)*, no *rating* OCDE dos países que cursavam suas operações de crédito à exportação com garantia da União no CCR e também em operações com Angola, os quais, no que lhes respeita, considerando a nova métrica também aprovada a respeito do cálculo dos limites de exposição dos países em relação ao Fundo de Garantia à Exportação (FGE) essencialmente calcada nos aludidos *ratings* atribuídos pela mencionada organização, ampliaram a exposição desse fundo a riscos não devidamente dimensionados, à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação a princípios constitucionais e legais do Direito Administrativo Brasileiro. Segundo os parágrafos 146 a 152 do Relatório de Auditoria apreciado pelo mencionado julgado (*verbis*):

146. O Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) foi firmado em 25 de agosto de 1982, no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). São signatários do Convênio os bancos centrais dos países membros da Aladi — Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (exceto Cuba) — e da República Dominicana, no total de doze participantes.

147. O CCR foi concebido, originalmente, com o objetivo de facilitar o intercâmbio comercial da região, ao reduzir as transferências internacionais num cenário de escassez de divisas que marcou a década de 80.

148. O mecanismo do CCR se constitui, na prática, de um Sistema de Compensação de Pagamentos operacionalizado pelos bancos centrais participantes, por meio de compensações quadrimestrais, que considera os períodos janeiro/abril, maio/agosto e setembro/dezembro.

149. A compensação, em dólares dos Estados Unidos, é efetivada na semana seguinte ao fechamento de cada quadrimestre. Baseado em um sistema de Liquidação Diferida pelo Líquido – LDL, são cursados e compensados pagamentos internacionais entre esses bancos centrais, de modo que, logo após o encerramento de cada período de compensação, somente se transfere ou se recebe, segundo resulte deficitário ou superavitário, o saldo global do banco central de cada país perante os demais. O Centro de Operações do CCR, centralizador de todas as transações cursadas no Convênio e das informações sobre os seus resultados, está localizado em Lima, no Banco Central da Reserva do Peru.

150. O CCR oferece, entre os bancos centrais, garantias recíprocas de conversibilidade (conversão imediata para dólares dos Estados Unidos, dos pagamentos efetuados por suas instituições em moeda local), de transferibilidade (remessa dos dólares correspondentes aos pagamentos efetuados por suas instituições) e de reembolso (a aceitação irrevogável dos débitos que lhes forem imputados, resultantes de operações cursadas sob o Convênio).

151. No caso de um país deixar de honrar algum pagamento por ocasião da compensação multilateral quadrimestral, o Convênio determina o acionamento do Programa Automático de Pagamento - PAP, mecanismo que estabelece um parcelamento do valor devido em quatro prestações mensais. A estrutura do Convênio, entretanto, leva os bancos centrais a assumirem riscos não afetos a uma autoridade monetária,

quer no âmbito externo (risco país), quer internamente (risco bancário). Cada banco central busca adotar medidas para minimizar esses riscos.

152. As regras que estabelecem o funcionamento do CCR têm amparo em dois instrumentos principais da Aladi: o Convênio, acordo entre os bancos centrais participantes do CCR; e o Regulamento, conjunto de normas que detalha as definições e a operacionalização do Convênio entre os bancos centrais participantes (ambos disponíveis em <http://www.aladi.org/>). Essas regras são comuns a todos os países participantes; contudo, os seus bancos centrais exercem a prerrogativa de editar normas internas. Assim, cada banco central define a forma da operacionalização do CCR no seu país, podendo restringir, de acordo com suas políticas internas, as garantias, as operações e os instrumentos passíveis de curso.

12. Tais condutas estão relacionadas aos eventos de aprovação de percentuais de desconto (mitigadores) incidentes sobre a classificação de risco (*ratings*) periodicamente atribuída pela OCDE aos países, disponíveis em sua página na internet, no âmbito de notas técnicas atuariais e de majoração desse percentual no bojo de ata de reunião de colegiado, conforme segue:

a) aprovação pela Camex da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008 (peça 5, p. 9), consoante ata da 68ª Reunião do Conselho de Ministros de 28/10/2009 (peça 3, p. 18-19), que fora previamente aprovada pelo Cofig, conforme ata da 54ª Reunião do Comitê, de 28/1/2009 (peça 4, p. 5), as quais autorizaram a aplicação de desconto de 50% (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursavam suas operações no CCR e de 30% para Angola;

b) ampliação do desconto acima referido para 80% (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursavam suas operações no CCR, aprovada pelo Cofig, nos termos da ata da 70ª Reunião Ordinária, de 25/5/2010 (peça 6, p. 5-6), e pela Camex, nos termos da ata de sua 72ª Reunião, de 26/5/2010 (peça 7, p. 4);

c) aprovação da Nota Técnica Atuarial de 5/2/2013, a qual reproduziu em seu item 4.1.4 MARGEM DE SOLVÊNCIA (MSFGE) a autorização para desconto de 80% (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursavam suas operações no CCR, desta feita mediante a adoção da classificação 1/7 para as cursadas no CCR, o que equivale ao mesmo desconto de 80% segundo a fórmula Rating Reverso = Arred [Rating OCDE (1-MEF)]

13. As responsabilidades foram atribuídas aos respectivos signatários das atas que atuaram na condição de membros da Camex e do Cofig em desacordo com os deveres estabelecidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004 e art. 1º (art. 1º, inciso II, com a redação dada pelo Decreto 7.714/2012) do Decreto 4.993/2004, vigentes à época das ocorrências, os quais, em resumo, atribuem aos referidos colegiados a competência para, respectivamente, **“fixar diretrizes para a política de financiamento das exportações de bens e de serviços, bem como para a cobertura dos riscos de operações a prazo, inclusive as relativas ao seguro de crédito às exportações”** e estabelecer **“os parâmetros e condições para concessão de assistência financeira às exportações e de prestação de garantia da União”**.

14. Não foram incluídos no rol de possíveis responsáveis os agentes integrantes da estrutura de órgãos e entidades que, de alguma forma, atuaram em apoio aos colegiados, quais sejam, Sain-MF e SBCE. Em relação à Sain-MF, verificou-se que não detinha poder decisório em relação à matéria, nem haviam sido identificadas, à época, potenciais recomendações de adoção dos percentuais de mitigação questionados atribuíveis a essa secretaria. Já quanto à SBCE, trata-se de empresa privada contratada pelo Poder Público.

15. Deve-se também destacar que, embora o comando do acórdão em tela tivesse se referido somente às mitigações conferidas aos países que cursavam suas operações de exportação no CCR, tendo em vista a inclusão do desconto (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*) de 30% para Angola no texto da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008, aprovada pelo Cofig e pela Camex em reuniões realizadas no exercício de 2009, da mesma forma como ocorrido em relação ao CCR, oportunizou-se a inclusão de sua análise no bojo do presente processo.

16. As audiências propostas pela unidade técnica (peças 11 e 12) e por mim autorizadas (peça 13), por envolverem a participação de ambos os colegiados nas três condutas inicialmente identificadas e utilizarem como evidências as respectivas atas das reuniões em que foram indevidamente aprovados os mitigadores que resultaram na melhora da classificação de risco dos países atribuída pela OCDE, acabaram por abarcar seis condutas consideradas irregulares, nos seguintes termos (*verbis*):

[Conduta 1]

a) aprovação pelo Cofig da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008, conforme Ata da 54ª Reunião do Comitê, de 28/1/2009, 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% (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*) para Angola, à míngua da devida fundamentação e de qualquer análise técnica dos riscos, descumprindo os deveres insculpidos no art. 1º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

Cofig	
CPF	Nome
280.080.578-15	Ivan João Guimarães Ramalho
003.592.545-00	Antônio Carlos Pinho de Argolo
849.079.327-15	Antônio José Alves Júnior
475.345.329-49	André Luiz Andrade Bobroff
183.559.789-00	Enio Cordeiro
688.045.557-34	Luiz Fernando Pires Augusto

[Conduta 2]

b) aprovação pela Camex da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008, conforme Ata da 68ª Reunião da Camex, de 28/10/2009, 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% (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*) para Angola, à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos, descumprindo os deveres insculpidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

Camex	
CPF	Nome
024.842.858-68	Miguel João Jorge Filho
316.531.971-53	Giles Carriconde Azevedo
091.856.151-53	Antônio de Aguiar Patriota
004.364.701-44	Nelson Machado
002.070.981-15	Reinhold Stephanes
224.830.041-72	João Bernardo de Azevedo Bringel

Camex	
CPF	Nome
634.270.440-68	Daniel Maia

[Conduta 3]

c) aprovação pelo Cofig, conforme Ata da 70ª Reunião do Comitê, de 25/5/2010, da ampliação para 80% do desconto (*MEF - Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos, descumprindo dos deveres insculpidos no art. 1º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

Cofig	
CPF	Nome
280.080.578-15	Ivan João Guimarães Ramalho
182.374.441-91	Sheila Ribeiro Ferreira
393.486.601-87	Marcus Pereira Aucélio
688.045.557-34	Luiz Fernando Pires Augusto
475.345.329-49	André Luiz Andrade Bobroff

[Conduta 4]

d) aprovação pela Camex, conforme Ata da 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010, da ampliação para 80% do desconto (*MEF - Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos, descumprindo dos deveres insculpidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

Camex	
CPF	Nome
024.842.858-68	Miguel João Jorge Filho
475.345.329-49	Paulo Bernardo Silva
295.482.410-72	Evandro de Sampaio Didonet
688.045.557-34	Luis Fernando Pires Augusto
031.203.258-72	Wagner Gonçalves Rossi
474.292.406-15	Carlos Eduardo Esteves Lima
303.570.800-25	Guilherme Cassel

[Conduta 5]

e) aprovação pelo Cofig da Nota Técnica Atuarial de 5/2/2013, a qual reproduziu em seu item 4.1.4 MARGEM DE SOLVÊNCIA (MSFGE) a autorização para desconto de 80% (*MEF - Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, conforme Ata da 101ª

Reunião Ordinária do Comitê, de 30/1/2013, à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos, descurando dos deveres insculpidos no art. 1º, inciso II, do Decreto 4.993/2004, com redação dada pelo Decreto 7.714/2012, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

Cofig	
CPF	Nome
656.147.550-04	Alessandro Golombiewski Teixeira
743.481.327-04	Adriano Pereira de Paula
182.374.441-91	Sheila Ribeiro Ferreira
034.091.094-12	Marcela Santos de Carvalho
385.181.717-68	Hadil Fontes da Rocha Vianna
342.835.011-15	Carlos Márcio Bicalho Cozendey

[Conduta 6]

f) aprovação pela Camex da Nota Técnica Atuarial de 5/2/2013, a qual reproduziu em seu item 4.1.4 MARGEM DE SOLVÊNCIA (MSFGE) a autorização para desconto de 80% (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, conforme Ata da 93ª Reunião da Camex, de 5/2/2013, à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos, descurando dos deveres insculpidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

Camex	
CPF	Nome
129.845.316-04	Fernando Damata Pimentel
165.085.130-87	Jorge Alberto Portanova Mendes Ribeiro Filho
012.281.887-34	Ruy Nunes Pinto Nogueira
725.217.320-87	Laudemir André Müller
032.815.116-51	Beto Ferreira Martins Vasconcelos
400.606.759-34	Eva Maria Cella Dal Chiavon
768.643.671-34	Dyogo Henrique de Oliveira

III – A nova metodologia de cálculo dos limites de exposição dos países ao FGE e sua relação com classificação de risco (*rating*) atribuída pela OCDE

17. Conforme descrição da unidade técnica, uma nova metodologia de cálculo dos limites de exposição dos países ao FGE foi inaugurada com a aprovação da Nota Técnica Atuarial de 2008 (NTA 2008) (peça 5). Até então, tal regramento era disciplinado pela Nota Técnica 2/2001 (NTA 2001) da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), empresa privada constituída em 1997 e controlada pelo grupo francês *Compagnie Francaise d'Assurances pour le Commerce Exterieur (Coface)*, tendo também como acionistas o BB Banco de Investimento S.A. e BNDESPAR - BNDES Participações S.A., que prestou, até 30/6/2014, à então Secretaria de Assuntos Internacionais do

Ministério da Fazenda (Sain-MF), serviços de análise, gestão e monitoramento de riscos das operações de seguros de crédito à exportação com garantia da União.

18. Embora as NTA 2001 e NTA 2008 disponham sobre metodologias distintas a respeito do cálculo dos limites de exposição, **o que se observa é que ambas são fundamentalmente influenciadas pelos riscos inerentes às próprias operações de securitização**. Além disso, utilizam-se de elementos constituintes em comum, a exemplo de margem de solvência, Patrimônio Líquido e provisões técnicas, conforme descrições adiante realizadas (itens 19 a 32).

19. A aludida NTA 2001, que, em essência, fixava os limites de concentração do Seguro de Crédito à Exportação (SCE) com base no volume máximo de novos prêmios passíveis de contratação por um país, compõe a peça 160 do TC 032.888/2016-3, relatório de auditoria que, como já aludido, deu ensejo à instauração da presente representação. Em seu tópico “VI – Margem de Solvência e Limites Operacionais” (p. 38-46), é possível verificar que já se utilizava o conceito de “**Margem de Solvência (MS)**”, definida como “Patrimônio de uma empresa, instituição ou fundo que está livre, dissociado de qualquer compromisso ou obrigação da entidade”. Especificamente **em relação às seguradoras**, estabelece-se que “parte importante do patrimônio deve estar, obrigatoriamente, vinculada à obrigação de garantir os benefícios que oferece, destacando-se como bens garantidores das reservas e provisões constituídas para permitir que a seguradora honre seus compromissos”, para balizar o cálculo dos limites de exposição do FGE aos países cujas operações estivessem cobertas pelo SCE.

20. Para definição da MS, utilizava-se como referência o Ativo Líquido (AL), representado pelo Patrimônio Líquido (PL), com os seguintes ajustes:

1 – adições:

- Lucros não realizados provenientes de aplicações;
- Receitas de Exercícios futuros, efetivamente recebidas.

2 – deduções:

- Despesas de Exercícios futuros efetivamente despendidas;
- Despesas antecipadas.

21. Segundo a NTA 2001, “definem-se dois limites que, respeitados, permitirão a operação sem sobressaltos maiores, mesmo em situações nas quais o Fundo estará cumprindo sua função de garantir a liquidez e estabilidade do SCE com garantia da União”. O primeiro deles é a Margem de Solvência Mínima (MSmin), definida como “mínimo aceitável” para a MS. Caso um conjunto de eventos levassem a MS a se aproximar desse mínimo, deveria ser desenvolvido um programa de ajuste pelo Conselho do FGE, com apoio da SBCE. O outro limite, conceituado como Margem de Solvência Limite (MSLim), o qual, caso atingido, obrigaria a recomposição do FGE, por meio de aportes, foi estabelecido em 50% da MSmin.

22. Outro aspecto é que foi considerado que a forma mais objetiva e segura de impor limites à MS seria, de um lado, compará-la com a Provisão de Prêmios não Ganhos (PPNG), o qual, a seu turno, deveria representar o volume estimado dos sinistros futuros acrescido da margem de 30%. Ademais, foi definido que, caso houvesse valor positivo na Provisão para Insuficiência de Prêmio (PIP), os limites também seriam influenciados por essa provisão. Em termos esquemáticos, os parâmetros restaram representados da seguinte forma:

$$0,5*MSmin(t) = [PPNG(t) + PIP(t)]$$

Assim, necessita-se que, a qualquer momento, seja válida a equação:

$$0,5 * AL(t) \geq PPNG(t) + PIP(t)$$

ou

$$MSLim(t) = 0,5 MSmin(t) = [PPNG(t) + PIP(t)]$$

23. A NTA 2001 ainda adentrava na descrição de diversos outros aspectos técnicos da concepção da metodologia de cálculo do limite máximo de exposição do FGE, em relação aos quais entendo não caber maiores aprofundamentos porquanto pertinentes a minudências matemáticas. Necessário esclarecer apenas que o Limite Novos Prêmios é definido pela seguinte fórmula:

$$LimiteNovosPrêmios(t) = 0,5 * AL - PPNG(t) - PIP(t)$$

24. Por sua vez, o Limite Máximo de Exposição do FGE é descrito pela relação entre **Limite Novos Prêmios/Menor Taxa de Risco**. Ou seja, conforme descrição contida na nota técnica, “**quanto menor o risco, o que se traduz em menores taxas para o prêmio, maior o volume de exportações garantido dentro desse limite**”.

25. No que concerne à **delimitação da exposição do FGE a um país**, a NTA 2001 assenta que “a capacidade máxima do FGE em relação às importações de um país dependerão fortemente do prazo médio de financiamento das exportações brasileiras para tal país”.

26. Verifica-se, portanto, que, mesmo na vigência da metodologia que antecedeu a que foi implantada com a aprovação da NTA 2008, já havia uma relação direta entre o risco envolvido nas operações, obviamente que relacionado aos respectivos riscos dos próprios países nos casos de financiamentos às exportações para entes soberanos, no estabelecimento dos limites de exposição do FGE. Ou seja, para o funcionamento adequado de tal modelo era fundamental que a classificação de risco dos países expressasse de forma fidedigna a ameaça que, porventura, representasse à recomposição do fundo público garantidor das exportações mediante seguro de crédito. A metodologia instituída pela NTA 2001, vigente por quase sete anos e diferentemente da NTA 2008, não previa, contudo, a adoção de quaisquer mitigadores de risco para uso no cálculo dos limites de exposição dos países.

27. Sobre a metodologia para definição do limite de exposição do FGE estabelecida pela NTA 2008, considero adequada a descrição realizada pela instrução à peça 560, razão pela qual a reproduzo a seguir (*ipsis litteris*):

383. Em síntese, cabe mencionar que a aludida metodologia se inspirou, conforme disposto no corpo da própria NTA 2008, na “*International Convergence of Capital Measurement and Capital Standard*”, também conhecido como Acordo de Basiléia, em sua seção 55, pág. 20, ao estabelecer regras para as Agências de Crédito à Exportação (ECAs), nos seguintes termos (peça 5, p. 7):

55. *For the purpose of risk weighting claims on sovereigns, supervisors may recognise the country risk scores assigned by Export Credit Agencies (ECAs). To qualify, an ECA must publish its risk scores and subscribe to the OECD agreed methodology. Banks may choose to use the risk scores published by individual ECAs that are recognised by their supervisor, or the consensus risk scores of ECAs participating in the ‘Arrangement on Officially Supported Export Credits’. The OECD agreed methodology establishes eight risk score categories associated with minimum export insurance premiums. These ECA risk scores will correspond to risk weight categories as detailed below.*

ECA risk scores	0-1	2	3	4 to 6	7
Risk weight	0%	20%	50%	100%	150%

384. Nessa nova metodologia consagraram-se termos como **Margem de Solvência (MS)**, **Ativo Ponderado pelo Risco (RWA – Risk Weight Asset)** e **Patrimônio Líquido Alavancado (PLA Alavancado)**, cabendo reproduzir abaixo os trechos do relatório de auditoria objeto do TC 032.888/2016-3 que bem explicitam os conceitos (*verbis*):

553. **Os pesos atribuídos aos riscos correlacionam-se à classificação de risco dada aos países pela OCDE, a qual já é utilizada na precificação do prêmio de seguro. Tais pesos serão fundamentais no cálculo da Margem de Solvência do FGE**, que, segundo definição da própria nota técnica, ‘é o Capital alocado para garantir as oscilações do risco não previstas na contratação do seguro, cobrindo, portanto, eventos extremos, inesperados (de baixa probabilidade, porém alta severidade)’. Esse é um conceito derivado do Acordo de Basileia, cujo regramento aplica-se especialmente ao sistema bancário. Nesse diapasão, **para melhor entendimento do que representa a margem de solvência, aproveita-se de definição insculpida na doutrina que a qualifica como o capital próprio mínimo de uma instituição bancária necessário para a proteção de ativos de risco** (ASSAF NETO, 2016).

554. A Margem de Solvência é definida, então, a partir dos ativos ponderados pelo risco, derivado do termo em língua inglesa ‘*Risk Weight Asset – RWA*’, segundo a seguinte fórmula:

$$MS (fge) \geq AL (\%) \times RWA$$

Onde:

AL (%) é o fator de alavancagem percentual

$$RWA = RiskWeight \times Exp (\text{país})$$

555. No caso do FGE, o Fator de Alavancagem foi definido pela Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008 como o inverso da alavancagem estabelecida pelo Voto do Conselho do FGE (CFGE/01) que é de 5 vezes o Patrimônio Líquido Ajustado, o que representa 20%. Destaque-se que tal fator é mais conservador que o estabelecido inicialmente no Acordo de Basileia e pelo Banco Central do Brasil –Bacen por meio da Resolução nº 2.099/94 (8%). O Bacen, por conta de instabilidades econômicas, posteriormente alterou o fator para 11% (Resolução nº 4.193/2013), sendo definido o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2017 em 9,25%, até retornar novamente para 8% a partir de 1º de janeiro de 2019. (grifos nossos)

(...)

563. O ‘Limite Máximo de Exposição (com e sem) mitigador para Novas Operações’ é obtido a partir da seguinte forma: ‘ $W\% \times (\text{Exposição Atual} + \text{PLA Alavancado}) - \text{Exposição Total (país)}$ ’. O PLA Alavancado reflete justamente, segundo a própria Nota Técnica de 2008, o capital disponível do FGE para novas coberturas, sendo expresso pela diferença entre o Patrimônio Líquido Ajustado (PLA) e a Margem de Solvência, ponderado pela Alavancagem (AL) e pelo RW médio do FGE, conforme a fórmula abaixo:

$$Exp_{FGE}(n) = \left[\frac{PLA - MS_{FGE}}{RW_{FGE}} \right] \times AL$$

Onde:

PLA = Patrimônio Líquido do FGE – provisões técnicas (PPNGC e PPNGA)

385. Observe-se que a definição do **Ativo Ponderado pelo Risco (RWA – Risk Weight Asset)** influenciará de forma determinante o cálculo dos termos subsequentes, no caso, a **Margem de Solvência (MS)** e o **Patrimônio Líquido Alavancado (PLA Alavancado)**. Assim, quanto maior o *RWA* menor será a capacidade de exposição do FGE e vice-versa, tendo em vista que na fórmula acima, referente ao PLA Alavancado, o Ativo Ponderado pelo Risco atua para “reduzir” o Patrimônio Líquido Ajustado (PLA), ao mesmo tempo subtraindo-o e dividindo-o. Por sua vez, o que definirá o *RWA* será justamente o *Risk Weight* (0% a 150%) obtido a partir do *ECA risk scores* (0 a 7) da tabela acima, segundo a fórmula: $RWA = RiskWeight \times Exp (\text{país})$. Portanto, a lógica é: a exposição do FGE a países de maior risco reduz automaticamente, de forma indistinta, seu limite máximo de exposição em razão da influência do *Risk Weight*, que pode chegar a 150% no caso dos países classificados no rating de risco 7. Por outro lado, a

exposição a países classificados no rating de risco 0 ou 1 tende a reduzir substancialmente o *RWA* (ou mesmo zerá-lo em uma hipotética situação de exposição exclusiva a países com essa classificação), o que, por conseguinte, ampliará o limite máximo de exposição do FGE.

386. A nota técnica atuarial ainda estabelece outros parâmetros de concentração também a partir da classificação de risco dos países.

387. O primeiro deles é o Percentual de Concentração – W (%), o qual definirá o limite de concentração por grupo de países segundo sua classificação de risco (ver tabela abaixo):

Nível de Risco	Capital
Países Risco 0	<=100%
Países Risco 1	<=100%
Países Risco 2	<=90%
Países Risco 3	<=80%
Países Risco 4	<=70%
Países Risco 5	<=60%
Países Risco 6	<=50%
Países Risco 7	<=40%

388. Há ainda uma restrição adicional de 25%, a qual resulta em um percentual máximo de concentração por país na respectiva classificação de risco segundo a tabela abaixo:

	W(%)		
0/7	100.00%	25.00%	25.00%
1/7	100.00%	25.00%	25.00%
2/7	90.00%	25.00%	22.50%
3/7	80.00%	25.00%	20.00%
4/7	70.00%	25.00%	17.50%
5/7	60.00%	25.00%	15.00%
6/7	50.00%	25.00%	12.50%
7/7	40.00%	25.00%	10.00%

389. A classificação de risco do país (rating OCDE) também impactava a fórmula final para definição do limite máximo de exposição específico de cada ente estrangeiro, da seguinte forma:

$$Exp_{País_SemMitigador}(n) \leq \omega^{(\%)} \times (Exp_{FGE}(a) + (PLA - MS_{FGE}) / RW_{FGE} \times AL) - (Exp_{País_SemMitigador}(a)) \text{ Ou}$$

$$Exp_{País_ComMitigador}(n) \leq \omega_{Mit}^{(\%)} \times (Exp_{FGE}(a) + (PLA - MS_{FGE}) / RW_{FGE} \times AL) - (Exp_{País_ComMitigador}(a))$$

Onde

$$Exp_{FGE}(a) = \sum_i Exp_{País_i}(a) \text{ é a exposição atual}$$

Exp país (n) é o limite adicional por país

$$Exp_{País} = Exp_{País}(a) + Exp_{País}(n) \text{ é a exposição máxima para o país.}$$

28. A novel metodologia dispunha a respeito da adoção do Rating Reverso definido pela fórmula “**Arred [Rating OCDE * (1 – MEF)]**”, por meio da qual se previa o uso de mitigadores de risco (*MEF – Mitigation Exclusion Factor*), que se consubstanciava em desconto, declaradamente inspirado no *Arrangement* da OCDE, conforme informações contidas nas respostas aos questionamentos encaminhados pela equipe de auditoria no bojo de ofícios de requisição (itens 391 e 392 da instrução à peça 560), em que pese o referido documento da organização de países **não aplicá-los no cálculo dos limites de exposição, mas tão-somente na redução do valor do prêmio de seguro devido nas operações de exportações cobertas por essa garantia.**

29. Era de esperar, dessa forma, que a medida incomum, à luz do próprio texto presente na redação das audiências realizadas, estivesse amparada em estudo técnico respaldado, por conseguinte, em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações. Diferentemente, as Notas Técnicas Atuariais de 2008 (NTA 2008) e 2013 (NTA 2013), de forma lacônica e desmotivada, respectivamente, em seus tópicos 4.1 (peça 5, p. 9) e 4.1.4 (peça 8, p. 33), limitaram-se a estabelecer:

NTA 2008

(...)

1. Aplica-se um desconto permitido OCDE (e.g., MEF=50% para o CCR e MEF =30% para Angola) no rating OCDE;

(...)

NTA 2013

(...)

“Operações cursadas no CCR têm sua classificação de risco estabelecida como 1/7 para os países membros do convênio, enquanto operações para países com algum outro tipo de mitigação tem sua classificação de risco (ECA Risk Score) seguindo sua particular estrutura de mitigação de risco.”

(...)

30. Quanto ao MEF de 50% definido pela NTA 2008, houve sua ampliação para 80% ainda em 2010, conforme Ata da 70ª Reunião do Cofig, de 25/5/2010 (peça 6), e Ata da 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010 (peça 7). O referido desconto, tal como visto, foi mantido com a aprovação da NTA 2013.

31. Como disposto no corpo da própria NTA 2008, a nova metodologia de cálculo dos limites de exposição, inspirada na “*International Convergence of Capital Measurement and Capital Standard*”, também conhecido como Acordo de Basiléia, teve sua concepção fulcrada na classificação de risco (*rating*) atribuída pela OCDE, que varia em uma escala crescente de 0 a 7. **Observe-se que esse mesmo texto dispunha que seria possível à agência de crédito à exportação, derivada do termo em língua inglesa *Export Credit Agency (ECA)*, respectiva, publicar seus próprios scores de risco.** Contudo, o que verifica é que os elementos componentes da novel metodologia adotada são flagrantemente influenciados pela aludida classificação de risco OCDE, desde a definição do Ativo Ponderado pelo Risco (*RWA – Risk Weight Asset*), o qual, por sua vez, irá definir o valor da Margem de Solvência, cujo conceito já foi anteriormente explicitado, e do Patrimônio Líquido Alavancado (PLA Alavancado), que é o capital disponível do FGE para novas coberturas, estabelecido pela diferença entre o Patrimônio Líquido Ajustado (PLA), este decorrente do Patrimônio Líquido do FGE descontado das provisões técnicas (PPNGC e PPNGA), e a Margem de Solvência, ponderado pela Alavancagem (AL) e pelo RW médio do FGE.

32. A classificação de risco OCDE ainda será fundamental na definição dos percentuais de concentração por grupos de países, com concentração máxima variando de 100%, para o grupo de

países com risco 0 ou 1, a 40%, para o grupo de países com risco 7, a qual influenciará, por conseguinte, o percentual máximo de concentração por país a partir da adoção da restrição adicional de 25%, com concentração máxima de 25% para países com risco 0 ou 1, a 10%, para países com risco 7.

33. Consta-se, portanto, que, da mesma forma como ocorria com a metodologia prevista na NTA 2001, também no modelo implantado pela NTA 2008, em operações realizadas com entes soberanos, é o risco dos países que determinará o limite máximo de exposição do FGE. Todavia, ao serem aprovados mitigadores de risco (*MEF*) para operações cursadas no CCR de 50% e, posteriormente, de 80% incidentes sobre a classificação de risco OCDE, e de 30% para operações com Angola, introduziu-se um componente estranho que fere à própria metodologia. A esse respeito, bem pontuou a instrução técnica (peça 560) ao concluir:

390. Verifica-se, portanto, que a metodologia adotada é amplamente afetada pela classificação de risco dos países informada pela OCDE. Sendo assim, quaisquer alterações que subvertam tal classificação modificam fortemente a própria essência do modelo. A adoção de mitigadores (*MEF*), ainda mais em percentuais elevados, tem esse condão, na medida em que reduzem substancialmente o *RWA* e, conseqüentemente, a Margem de Solvência, ampliando a exposição de todo o FGE. Ademais, também aumentam a exposição específica do país beneficiado pela adoção do Rating Reverso, que é obtido pela seguinte fórmula: Rating Reverso = $\text{Arred} [\text{Rating OCDE} * (1 - \text{MEF})]$, porquanto seu cálculo é afetado por esse parâmetro conforme fórmula acima descrita.

34. Outro aspecto muito bem apontado pela citada instrução técnica concerne às justificativas apresentadas ainda durante a realização da auditoria apreciada pelo Acórdão 1.031/2018 – TCU - Plenário, para a adoção dos mitigadores de risco. Veja-se que o ponto foi exaustivamente explorado pela equipe da fiscalização, com o envio de diversos ofícios de requisição, em busca de esclarecimentos por parte dos órgãos e entidades envolvidos, conforme excertos a seguir da mencionada instrução (peça 560) e do respectivo relatório de auditoria:

391. Segundo o subitem 2.3 da ata da 53ª Reunião Ordinária do Cofig, de 17/12/2008, o fundamento para a concessão dos descontos (incisos “iv” e “v”) reproduzido no parágrafo 549 do Relatório de Auditoria objeto do TC 032.888/2016-3 (abaixo transcrito) decorreria da adoção de mitigadores permitidos pela OCDE [conforme já destacado no referido relatório de auditoria, a possibilidade de adoção de mitigadores de risco por parte dessa organização aplica-se tão somente ao cálculo do prêmio de seguro, sem referência ao seu uso para a definição dos respectivos limites de exposição dos países tomadores do crédito):

549. Na reunião seguinte do Cofig, conforme registrado na ata da 53ª Reunião Ordinária, de 17/12/2008, foram apresentados detalhes da nova metodologia a ser implantada (peça 208, p. 3):

Subitem 2.3) **FGE/SCE: Voto CFGE 008/2002 - Revisão do Limite de Exposição por País.** O representante da SBCE apresentou proposta de nota atuarial que tem por objetivo alterar o limite de exposição do FGE por país. O limite fixado pelo Voto CFGE 008, de 2002, refere-se apenas às operações com curso no CCR. Para as operações sem curso no CCR, o limite de exposição por país está relacionado com o limite de prêmio, uma vez que a Nota Técnica NTA-MLP-02/2001 - Proposta de Modelagem do Seguro de Crédito à Exportação para as operações com Garantia da União - elaborada por aquela Seguradora e aprovada pela CAMEX - estabelece o limite de alavancagem do FGE em função da taxa média de prêmio. A nova Nota Atuarial de Limite de Exposição do FGE ora proposta adota as seguintes premissas: i) Patrimônio Líquido do FGE alavancado em 05 (cinco) vezes; ii) exposição por nível de risco-país decrescente de 100% a 40%, conforme classificação da OCDE; iii) ponderação do limite por país em 25% do nível de risco-país; **iv) possibilidade de redução do impacto no limite de exposição para outras operações que possuam mitigadores de risco adotados pela OCDE; e v) adoção do percentual máximo de 50% de redução, permitido pela OCDE, do impacto no limite de exposição para operações cursadas no CCR.** Dessa forma, os limites de exposição por país, devidamente ponderados em função da classificação de risco soberano da OCDE, passariam a ser relacionados ao Patrimônio Líquido Alavancado. **Decisão do COFIG: Tomou conhecimento da proposta da nova Nota Atuarial de Limite de Exposição do FGE e do relato apresentado pela SBCE e recomendou aos membros do Comitê que analisem o tema com profundidade, com vistas à apreciação e deliberação do Comitê em sua próxima Reunião Ordinária. O**

COFIG recomendou, ainda, que eventuais consultas sobre o assunto, endereçadas à SBCE, bem como as respostas da Seguradora, sejam efetuadas por meio eletrônico, com cópia para os demais membros. (grifos nossos e no original)

392. Deve-se ressaltar que a referência a supostos critérios adotados pela OCDE para a adoção dos mitigadores em operações cursadas no CCR e firmadas com Angola foi objeto de diversos questionamentos por parte da equipe de auditoria no âmbito da auditoria que deu ensejo à presente representação, consoante parágrafos 569 a 576 do multicitado relatório abaixo reproduzidos, cujos esclarecimentos, contudo, não tiveram o condão de amparar o uso de mitigadores que alteravam a própria essência da nova metodologia para definição dos limites de exposição do FGE:

569. Tal constatação, além da menção expressa de que havia sido dado desconto permitido pela OCDE, deu ensejo ao encaminhamento dos Ofícios de Requisição 23, 25, 26 e 27- 4/2017, respectivamente, à ABGF, Camex, Sain-MF e Cofig (peças 109, 89, 90 e 91), para que fossem especificados quais parâmetros do *Arrangement on Officially Supported Export Credits* vigente à época (indicando expressamente os dispositivos aplicáveis do parágrafo *'EXCLUSION OF SELECTED COUNTRY RISK ELEMENTS AND COUNTRY RISK MITIGATION TECHNIQUES'* e do seu anexo intitulado *'CRITERIA AND CONDITIONS GOVERNING THE APPLICATION OF COUNTRY RISK MITIGATION/EXCLUSION'*) ou outro documento expedido por essa Organização, que embasaram a adoção de um *'Country Risk Mitigation/Exclusion Factor'* (MEF)=50% para o CCR e MEF=30% para Angola, para obtenção do rating reverso. Na hipótese de terem sido adotados parâmetros diversos ao do *Arrangement* da OCDE, deveriam ser encaminhados os estudos técnicos que embasaram a tomada de decisão. Ressalte-se, por oportuno, que tal referencial não estabelece regras para delimitação de limites de exposição. Os descontos nele previstos, consubstanciados em percentuais de mitigação, incidem originariamente sobre os prêmios das operações (parágrafo 55 do Ofício nº 504/2017/ABGF, de 17/11/2017 – Comentários dos Gestores em Relação ao Relatório Preliminar de Auditoria – peça 302, p. 14). O aproveitamento das referências do *Arrangement* para definição de limites de exposição seria, portanto, uma prática adotada no âmbito do sistema de apoio às exportações brasileiro.

570. Apesar de a Nota Técnica indicar 'expressamente' ter sido aplicado um desconto permitido OCDE para efeito do cálculo do rating reverso para os países que cursam suas operações no CCR e para Angola, as respostas encaminhadas (peças 94; 5, p. 4; 76, p. 2; 61, p. 4-5), com teor praticamente idêntico, informam que o *'Arrangement'* da OCDE não regulamenta o cálculo do limite de exposição, mas trata tão-somente, como dito acima, dos prêmios mínimos e das condições de financiamento mais vantajosas que podem ser oferecidas ao comprador do bem ou serviço nacional. O *'MEF'* seria utilizado apenas para descontos no prêmio de seguro em operações com mitigadores de risco ou análogos. **Aduzem, ainda, que as regras da OCDE servem meramente como norteador para o cálculo dos prêmios, não sendo um compromisso oficial.**

571. Sendo assim, as diferentes *'ECAs'* (*'Export Credit Agencies'*) poderiam definir suas próprias regras para estabelecer os limites de exposição. Malgrado tal posicionamento, informa-se que o *'MEF'* [que é um conceito da OCDE adotado quando mitigados riscos, com efeitos sobre a precificação desses riscos e, por consequência, no valor dos prêmios de seguro] **foi utilizado para estabelecer os limites de exposição como forma de compatibilizar os mecanismos de precificação e exposição, mas sem que tal conceito fosse aplicado segundo as regras da OCDE.**

572. Essas regras da OCDE para adoção de mitigadores em operações estruturadas, que acabaram sendo descartadas, compõem anexos do *'Arrangement'*. A ABGF, inclusive, encaminhou-os em sua resposta ao Ofício de Requisição 23-4/2017 (peças 94, 95 e 96). As que se referem ao Modelo *'KP'*, por exemplo, que vigia à época da aprovação da Nota Técnica Atuarial sobre Limites de Exposição de dezembro de 2008, **apresentam um rol exaustivo de exceções permitidas e os apropriados níveis de desconto, com riqueza de detalhes quanto às exigências para a aceitabilidade dos 3 (três) mitigadores admitidos: *(THIRD COUNTRY UNCONDITIONAL GUARANTEE; MULTILATERAL OR REGIONAL INSTITUTIONS' INTERVENTION; OFFSHORE ESCROW ACCOUNT COMBINED WITH OFFSHORE FUTURE FLOW STRUCTURE)*.** Além disso, no caso de operações em que o devedor é um ente público, o *Arrangement* estabelece um desconto máximo, nas melhores das circunstâncias, de 20%. Nenhum deles, entretanto, trata de mecanismo idêntico ou próximo do CCR (conforme já discutido no achado tratado na seção V.1.1 deste relatório).

573. Nada obstante, as respostas encaminhadas apontaram para a adoção de percentuais de mitigação específicos segundo cada operação, por decisão e conforme recomendação da SBCE. Em relação aos países que cursam operações no CCR, o MEF de 50% seria justificado ‘pelo histórico de inexistência de perdas e por se tratar de um sistema de compensação multilateral, que reduz, conforme registros históricos, o risco a níveis muito baixo (sic)’.

574. Embora não adotadas as regras para definição da taxa de prêmio já disponíveis em uma metodologia consagrada e de ampla aplicação, como é caso do ‘Arrangement’ da OCDE, mesmo que adaptadas para o cálculo dos limites de exposição, esperava-se, por outro lado, que fosse, pelo menos, apresentado um regramento respaldado em critérios técnicos, com definições claras, bem detalhados e robustos, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações.

575. O que se constata, contudo, é o estabelecimento de ‘MEF’ para definição de rating reverso sem análise técnica adequada, que carece dos atributos acima descritos, expondo o patrimônio do FGE a riscos não devidamente dimensionados.

576. Da mesma forma, **o uso generalizado de um MEF de 50% no caso do CCR desconsidera situações econômicas distintas, que podem variar inclusive com o tempo, dos países que cursam suas operações por esse mecanismo.** Ademais, o CCR não é um fundo garantidor, trata-se apenas de um acordo que proporciona compensações multilaterais entre os países em razão do fluxo de comércio, mas, como discutido exaustivamente na seção V.1.1 deste relatório, os riscos a serem considerados continuam a ser os riscos soberanos dos países (conforme defendido por representante do Banco Central em grupo de trabalho instituído para os fins de análise dos mecanismos de CCR – ver seção V.1.1). (grifos nossos)

35. Registre-se também outra importante questão trazida pela instrução técnica a respeito do quão impactante foi a decisão de se adotar os expressivos mitigadores de risco ora em exame sobre o equilíbrio do próprio FGE. Ou seja, diante de uma metodologia fortemente influenciada pelo risco, a alteração casuística desse fundamento, sem que restasse embasada em premissas atuariais previamente testadas, acabou por provocar graves distorções na própria lógica do modelo adotado. A explicação encontra-se no subitem 2.6 da ata da 72ª Reunião Ordinária do Cofig, de 25/5/2010 (peça 215, p. 5-6), adiante transcrito, que tratou da ampliação do desconto de 50% para 80% na classificação de risco dos países estabelecida pela OCDE em operações cursadas no CCR, ao definir que para os países integrantes do convênio seria atribuído risco 1/7, mesmo que tivesse nível de risco superior, decisão posteriormente aprovada pela Camex em sua 72ª Reunião, de 26/5/2010. A razão para adoção dessa medida foi evitar que a exposição total do FGE alcançasse níveis bastante elevados, em razão de que as operações cursadas no CCR passariam a ser consideradas de risco mínimo e, dessa forma, a exposição dessas operações, consoante a lógica do modelo, seria multiplicada por 0%, segundo tabela da NTA 2008 (*ECA risk scores: 0-1; Risk weight: 0%*), para o cálculo do *RWA*, permitindo, assim, o aumento significativo do limite para outras operações para além do CCR. Para evitar que tal situação ocorresse, adotou-se outra medida casuística, desta feita mediante o estabelecimento de trava mínima de 100% do RW médio do FGE, ou seja, o referido *risk weight* deixou de ser calculado a partir da média de toda a exposição do referido fundo, segundo a tabela de correspondência “*ECA risk scores x Risk weight*”, passando a ser considerado o citado percentual (100%), representado pelo índice “1”:

Subitem 2.6 - FGE/SCE: Nota Técnica Atuarial - Proposta de Ajustes. O representante da SBCE relatou as principais sugestões do Grupo de Trabalho criado pelo COFIG, por recomendação da CAMEX em sua LXVIII Reunião, realizada em 28.10.2009, para avaliação e apresentação de parecer sobre as sugestões de ajustes na Nota Técnica Atuarial do Fundo de Garantia à Exportação - FGE, feitas naquela oportunidade pelo Ministério das Relações Exteriores. Aquele representante informou que, após várias discussões, o Grupo Técnico chegou ao consenso em relação à seguinte proposta de ajustes no cálculo do limite de exposição do FGE: 1) Alterar a alavancagem do Fundo de 5 vezes para 9,09 vezes o seu Patrimônio Líquido - PL, conforme norma do BACEN, o que permitirá maior apoio do FGE às exportações brasileiras; 2) Considerar os países integrantes do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos - CCR risco 1/7 para efeito de limite de exposição, mesmo que o país tenha nível de risco superior. Esclareceu que, ao se adotar esse procedimento, o limite de exposição por país teria o mesmo tratamento que atualmente é dado para efeito de precificação do seguro de crédito à exportação; e 3) Instituir trava mínima de 100% de *Risk Weight*

Asset- RWA (ativo ponderado pelo risco) médio para o cálculo do limite de exposição. O representante da SBCE ressaltou que a elevação da alavancagem do FGE aumenta consideravelmente o limite de exposição total do Fundo, diminuindo sua margem de solvência e tornando-o menos conservador. Da mesma forma, ao se alterar a classificação de risco das operações cursadas no CCR para 1/7, aumenta-se expressivamente o limite com mitigador para os países membros do Convênio. Além disso, adotando-se esta premissa para operações cursadas no CCR, essas operações passam a ser consideradas como de risco mínimo, ou seja, sua exposição é multiplicada por 0% para o cálculo do *RWA*, diminuindo o peso do risco médio do Fundo e abrindo espaço para novas operações. Aquele representante destacou, ainda, que o fato de se instituir uma trava mínima de 100% do *RWA* médio para o cálculo do limite de exposição, por país devedor, pode ser considerado um ajuste conservador para o cálculo de limites do FGE, constituindo-se, porém, em medida necessária para evitar que o Fundo atinja níveis muito elevados de exposição. Com esse ajuste, operações cursadas dentro do CCR, que possuem a maior mitigação possível para o cálculo de seu valor em risco, não mais abririam espaço para outras operações do FGE por diminuírem o *RWA* médio do Fundo como um todo. O representante titular da Secretaria do Tesouro Nacional sugeriu a manutenção da alavancagem atual de 5 vezes o PL, podendo ser alterada no futuro, se necessário. **Decisão do COFIG: Tomou conhecimento do relato apresentado pela SBCE sobre as propostas do Grupo Técnico de alteração do cálculo do limite de exposição dos países no FGE e recomendou o encaminhamento à CAMEX da proposta de ajustes na atual Nota Técnica Atuarial do Fundo, considerando os seguintes parâmetros: a) manter a alavancagem do Fundo em 5 vezes o seu Patrimônio Líquido - PL; b) considerar os países integrantes do CCR risco 1/7, para efeito de limite de exposição, mesmo tratamento dado para efeito de precificação do seguro de crédito à exportação; e c) instituir trava de, no mínimo, 1 para o risco médio ponderado da carteira (*RWA*) do FGE.** (grifos nossos e no original)

36. Da mesma forma como se procedeu em relação aos mitigadores de risco que ora se analisa, tal decisão, a meu ver, embora tenha a alegada intenção de realizar ajuste conservador ao reduzir a exposição máxima do FGE, também tem natureza precária e atécnica, na medida em que altera de forma artificial um elemento essencial da metodologia então adotada, desnaturando-a, sem que, aparentemente, tivesse sido precedida de quaisquer estudos. Com a escolha da trava de 100%, é possível inferir apenas que se criou um cenário hipotético em que toda a exposição do FGE estaria submetida a um *ECA risk score* de “4-6”, consoante tabela já referenciada.

37. Abordo ainda a questão que diz respeito à forma pela qual eram registradas as informações sobre os limites de exposição do FGE disponíveis no momento que antecedia a análise dos pedidos de cobertura do SCE nas operações de exportação a entes públicos soberanos. O Relatório de Auditoria objeto do TC 032.888/2016-3, em seu parágrafo 561, descortina, a meu sentir, um controle bastante incipiente de tais informações, porquanto, uma vez requisitada pela equipe de fiscalização a memória de cálculo da metodologia adotada, foi informado pela ABGF que os únicos registros disponíveis eram planilhas Excel contendo os dados referentes ao último mês de cada semestre, a partir de 2009, não sendo localizada, entretanto, a planilha de 06/2010 (o último período informado é 12/2016). Com isso, não foi possível ser avaliada pela equipe de fiscalização a adequação dos limites nos momentos de aprovação dos respectivos apoios de cobertura do SCE.

38. Nada obstante, a partir da manipulação das planilhas enviadas, foram realizadas mensurações dos efeitos provocados no FGE diante dos mitigadores de risco aprovados. Os resultados constam dos parágrafos 610 a 635 do supracitado relatório de auditoria.

39. O primeiro cenário buscou verificar se os limites de exposição por categoria de risco, consoante tabela da NTA 2008 que estabelece a correlação entre os níveis de risco (0 a 7) e os limites de concentração do capital (100 a 40%), já acima reproduzida, estariam sendo respeitados, em contextos de incidência e desconsideração da mitigação de risco, especialmente se acionado o instrumento do *waterfall*, previsto nas NTA 2008, 2013 e 2015. Conceituado como mecanismo de cascata a ser aplicado ao limite de exposição por “categoria de risco”, por meio do qual se permitiria que novas exposições em categorias cujo limite já estivesse esgotado pelas operações já contratadas

pudessem ser assumidas utilizando-se os limites disponíveis na categoria imediatamente subsequente na escala de risco. Conquanto previsto nas notas técnicas atuariais, a Sain-MF e a ABGF, ao comentarem o relatório preliminar de auditoria que lhes foi enviado, informaram que não eram adotados limites de exposição por categoria de risco, o que teria deixado o conceito do *waterfall*, na prática, sem utilização, o qual, segundo a ABGF, deveria ser analisado sob a ótica de limites de exposição “por país”. Já a Sain-MF informa que a exposição por categoria de risco somente passou a ser adotada a partir da Nota Técnica Atuarial de 2017, diante de estudos iniciados em 2016 que almejavam aproximar a metodologia de exposição do FGE de *Basilea Foundation*. Sendo assim, não irei considerar os efeitos das simulações realizadas conforme tal cenário.

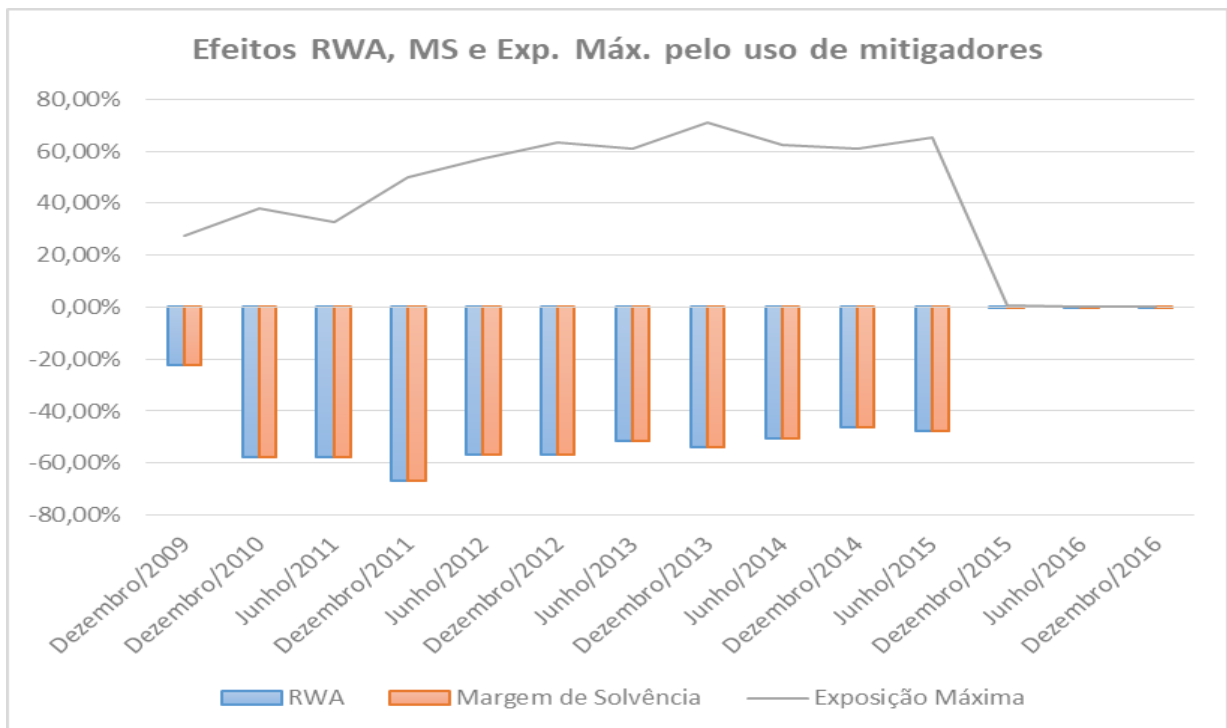
40. Por outro lado, as simulações realizadas pela equipe de fiscalização em cenário oposto são extremamente elucidativas quanto aos efeitos das mitigações de risco aprovadas. Para tanto, foram utilizadas as mesmas planilhas enviadas pela ABGF segundo os seguintes critérios: (i) nas planilhas referentes aos semestres de 12/09, 12/10, 6/11, 12/11 e 06/12, foi substituído na planilha da aba “RWA” o “RW Mitigador” pelo “RW” na coluna “RWA Mitigador”, não apenas para os países do CCR mas para todos aqueles contemplados com mitigações (foram autorizadas mitigações de risco para efeito do cálculo dos limites de exposição não apenas para as operações cursadas no CCR e para Angola como também a outros países, questão que está sendo tratada no âmbito do TC 015.843/2018-1); e (ii) nas planilhas referentes aos semestres de 12/12, 6/13, 12/13, 6/14, 12/14, 06/15, 12/15, 6/16 e 12/16, tendo em vista nova concepção das fórmulas de cálculo, foram desconsiderados nas planilhas constantes das abas “Aprovadas” e “Concretizadas” os respectivos *MEF* (“*Mitigation Exclusion Factor*”) ou *CEF* (“*Credit Enhanced Factor*” ou “Mitigadores de risco passíveis de utilização”) atribuídos às operações.

41. As análises, que abaixo reproduzo, demonstraram que as mitigações aprovadas resultaram em diminuição expressiva do *RWA*, a qual, por sua vez, também reduziu a Margem de Solvência e, por conseguinte, ampliou significativamente a “Exposição Máxima do FGE”. Tais impactos foram observados de dezembro/2009 a junho/2015, deixando de serem relevantes a partir de dezembro/2015, logo após a aprovação da Nota Técnica Atuarial de 15/10/2015. Ademais, foi possível verificar que os países mais beneficiados com as mitigações foram Argentina, Venezuela e Angola:

632. As simulações demonstram que o efeito imediato da utilização dos mitigadores foi a diminuição expressiva do *RWA*, com reflexos mediatos na Margem de Solvência (MS), também negativos, e Exposição Máxima (Exp. Max.), neste caso ampliando a possibilidade de exposição, como pode ser observado no quadro a seguir (valores expressos em dólares americanos e desconsiderados os centavos):

Dezembro/2009						Dezembro/2013					
Sem Mitigadores			Com Mitigadores			Sem Mitigadores			Com Mitigadores		
RWA	Margem de Solvência	Exposição Máxima	RWA	Margem de Solvência	Exposição Máxima	RWA	Margem de Solvência	Exposição Máxima	RWA	Margem de Solvência	Exposição Máxima
14.206.748.865	2.841.349.773	32.374.709.909	11.021.870.283	2.204.374.057	41.202.443.517	38.230.350.559	7.646.070.112	28.151.562.058	17.718.697.886	3.543.739.577	48.206.688.662
Variação (%)			-22,42%			-22,42%			-53,65%		
-22,42%			-22,42%			27,27%			71,24%		
Dezembro/2010						Junho/2014					
Sem Mitigadores			Com Mitigadores			Sem Mitigadores			Com Mitigadores		
18.715.471.468	3.740.094.294	33.907.019.967	7.894.550.706	1.578.910.141	46.725.015.495	38.917.757.569	7.754.551.514	32.152.794.643	19.214.659.946	3.842.931.988	52.286.066.096
Variação (%)			-57,82%			37,80%			-50,63%		
-57,82%			-57,82%			37,80%			62,62%		
Junho/2011						Dezembro/2014					
Sem Mitigadores			Com Mitigadores			Sem Mitigadores			Com Mitigadores		
21.004.999.927	4.200.999.985	39.698.382.370	8.883.218.577	1.776.643.715	52.770.687.432	38.771.711.346	7.754.342.265	27.941.352.394	20.910.976.388	4.182.195.278	45.027.645.056
Variação (%)			-57,71%			32,93%			-46,07%		
-57,71%			-57,71%			32,93%			-46,07%		
Dezembro/2011						Junho/2015					
Sem Mitigadores			Com Mitigadores			Sem Mitigadores			Com Mitigadores		
22.889.186.250	4.577.837.250	32.607.372.919	7.600.759.761	1.520.151.952	48.846.790.628	36.302.961.489	7.260.592.298	25.067.961.281	19.007.591.970	3.801.518.394	41.431.741.124
Variação (%)			-66,73%			49,80%			-47,64%		
-66,73%			-66,73%			49,80%			-47,64%		
Junho/2012						Dezembro/2015					
Sem Mitigadores			Com Mitigadores			Sem Mitigadores			Com Mitigadores		
31.352.907.736	6.270.581.547	29.828.697.157	13.631.613.086	2.726.322.617	46.824.793.335	25.271.811.985	4.211.968.664	36.372.202.434	25.160.679.843	4.193.446.640	36.532.854.721
Variação (%)			-56,52%			56,98%			-44,4%		
-56,52%			-56,52%			56,98%			-44,4%		
Dezembro/2012						Junho/2016					
Sem Mitigadores			Com Mitigadores			Sem Mitigadores			Com Mitigadores		
31.510.591.896	6.302.118.379	29.828.697.157	13.638.171.197	2.727.634.239	48.661.676.828	24.511.360.847	4.085.226.808	47.608.698.439	24.425.082.282	4.070.847.047	47.694.977.004
Variação (%)			-56,72%			63,14%			-0,35%		
-56,72%			-56,72%			63,14%			-0,35%		
Junho/2013						Dezembro/2016					
Sem Mitigadores			Com Mitigadores			Sem Mitigadores			Com Mitigadores		
32.773.826.450	6.554.765.290	28.670.305.932	15.892.897.185	3.178.579.437	46.151.732.796	21.863.642.946	3.643.940.491	50.767.757.491	21.797.364.382	3.632.894.064	50.834.036.056
Variação (%)			-51,51%			60,97%			-0,30%		
-51,51%			-51,51%			60,97%			-0,30%		

633. Os impactos permanecem significativos de dezembro/2009 até junho/2015, tornando-se irrelevantes a partir de dezembro/2015, justamente com o advento da Nota Técnica Atuarial para Seguro de Crédito à Exportação para Operações com Garantia da União, de 15 de outubro de 2015, a qual possibilitou a adoção do rating de “3,48”, em lugar de 1 (com MEF de 80%), para os países que cursam suas operações no CCR, conforme pode ser observado no gráfico a seguir:



634. Outrossim, foi cotejado o somatório das Exposições Totais dos Países contidos na Planilha Excel Limites de Exposição (2009 a 2016), à peça 277, com os valores da Exposição Máxima quando desconsiderados os mitigadores (v. Quadro acima). Observa-se que em dezembro/2013 e junho/2015 o

somatório das exposições dos países ultrapassaria a Exposição Máxima que foi simulada sem os mitigadores de risco, respectivamente na seguinte proporção: (US\$ 29.754.101.433/28.151.562.058) e (28.434.445.774/25.067.961.281).

635. Além disso, as simulações demonstraram que a Argentina (dezembro/2009, dezembro/2010, junho/2011, dezembro/2012, junho/2013, dezembro/2013, junho/2014, dezembro/2014, junho/2015 e dezembro/2015); Venezuela (dezembro/2012, junho/2013, dezembro/2013, junho/2014, dezembro/2014, junho/2015 e dezembro/2015); e Angola (dezembro/2014 e junho/2015) não teriam limite de exposição para novas operações sem mitigador, além do que os limite de exposição com mitigador para novas operações seria drasticamente reduzido.

IV – Aprovação indistinta e expressiva de *MEF* nas operações cursadas no CCR expõe o FGE a países de risco alto que compõem o convênio, conflita com a natureza soberana desses riscos e não está baseada em critérios atuariais capazes de cobrir o risco de inadimplência das obrigações garantidas

42. Pode-se afirmar que a principal justificativa apresentada para respaldar os percentuais de mitigação de risco ora questionados nas operações cursadas no CCR, que, a propósito, é a mesma utilizada para amparar a Resolução Camex 44/2003, que havia, para efeito do cálculo do prêmio de seguro, atribuído nível de risco “1”, também de forma indistinta, a todos os países do convênio, decorreria de um histórico de inexistência de perdas e de o convênio constituir-se em sistema de compensação multilateral, o que reduziria o risco a níveis muito baixos.

43. Em que pese à suposta coerência do fundamento apresentado, registre-se que o Relatório de Auditoria objeto do TC 032.888/2016-3 havia consignado ressalvas já apresentadas por representantes da STN, da SBCE e do Banco Central, órgão e entidades que compunham o próprio sistema de apoio governamental às exportações brasileiras, nas quais, em essência, são apontados os riscos decorrentes da elevada concentração de operações com curso no CCR, com países de elevado prêmio de risco caso aplicada a classificação originalmente atribuída pela OCDE.

44. As ressalvas apresentadas pela SBCE estão consubstanciadas em estudo realizado por essa empresa em razão de demanda apresentada por representante da STN, em reuniões do Cofig, realizadas em 2006 e 2007, antes, portanto, da decisão de aplicar ao cálculo dos limites de exposição do FGE a mesma mitigação que já era adotada em relação ao cálculo do prêmio de seguro. O teor da solicitação era no sentido de reexaminar os critérios de precificação e limites do seguro de crédito à exportação das operações cobertas no âmbito do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos – CCR. Embora soubesse-se que a SBCE havia elaborado um documento, denominado “Proposta de Nota Técnica Limites de Prêmio e Precificação de Operações dentro do CCR”, contendo os estudos realizados, a Sain-MF aduziu que não foram encontrados registros de que tenha sido formalmente analisado pelo Cofig e pela Camex. Nada obstante, o estudo é contundente ao apontar desequilíbrios entre créditos e débitos, demonstrando a elevada exposição do FGE a países de risco alto, porém precificados como operações de risco baixo. Diante disso, concluiu-se pela necessidade de implantação de nova precificação com o fim de ajustar os prêmios conforme os riscos a que estava exposto o referido fundo. A seguir, reproduzo excertos do relatório de auditoria para melhor compreensão do assunto:

263. Avançando na análise, é necessário mencionar que, no âmbito do próprio Cofig, a dúvida acerca da razoabilidade da Resolução Camex 44/2003 foi colocada à mesa em determinados momentos. É o que demonstra, por exemplo, a Ata da 22ª Reunião Ordinária do Cofig, realizada em 31/5/2006, na qual consta, no subitem 2.8 do Módulo I, a informação de que o representante da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) “solicitou à SBCE que iniciasse estudos no sentido de reexaminar os atuais critérios de precificação e limites do seguro de crédito à exportação das operações cobertas no âmbito do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos – CCR” (peça 170, p. 5 – resposta ao item “c” do Ofício de Requisição 7-4/2017). Posteriormente, na Ata da 30ª Reunião Ordinária do Cofig, em 31/1/2007, consta uma reiteração do

representante da STN acerca da necessidade de se fazer um estudo sobre precificação e limites dos países que cursam no CCR, conforme abaixo (peça 171, p. 4 – resposta ao item “c” do Ofício de Requisição 7-4/2017):

Subitem 2.5 – FGE/SCE: Precificação de Operações no CCR – EXTRAPAUTA. O representante suplente da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, Sr. Tarcísio José Massote de Godoy, registrou que, ao examinar as operações constantes da pauta para a Argentina, com seguro de crédito à exportação, observou que, aparentemente, existe espaço para a revisão dos atuais critérios de precificação das operações dentro do Convênio de pagamentos e Créditos recíprocos – CCR. Dessa forma, solicitou à SBCE que agilize o estudo sobre novos critérios de precificação do SCE para operações cursadas no CCR, recomendado àquela Seguradora na 22ª Reunião Ordinária do Cofig, realizada em 31/05/2006, para imediata apresentação ao Comitê. COFIG: Tomou ciência da solicitação da Secretaria do Tesouro Nacional. (...)

264. Assim, como se observa, a STN, em 2006 e 2007, solicitou à SBCE, no âmbito do Cofig, que elaborasse estudos técnicos sobre os critérios de precificação do SCE para operações cursadas no CCR, uma vez que existiria “espaço” para revisão dos critérios então adotados.

265. Tendo em vista tais informações, a equipe de auditoria solicitou à ABGF e à Sain que informassem se foram desenvolvidos pela SBCE os estudos solicitados sobre precificação do SCE para operações cursadas no CCR demandados através do pronunciamento do representante da STN nas Atas da 22ª e 30ª Reuniões Ordinárias do Cofig, respectivamente em 2006 e 2007 (Ofícios de Requisição 23-4/2017 e 24-4/2017, peças 109 e 110). Em resposta, a Sain/MF informou por meio do Ofício nº 230/2017 /SAIN/MF que (peça 172, p. 1 – resposta ao item “a” do Ofício de Requisição 24-4/2017):

(...) Não encontramos nos documentos da SAIN ou em atas do COFIG nenhuma proposta elaborada pela então empresa contratada para prestação de serviços referentes aos SCE sobre novo modelo de precificação no CCR, em razão da demanda da STN. Sabe-se, no entanto, que a empresa chegou a produzir um documento, mas que não chegou a ser formalmente analisado nem pelo COFIG e nem pela Camex. (...) (grifo da transcrição)

266. Assim, como se observa, por um lado a Sain/MF afirma que “chegou a ser produzido” um documento para avaliar a precificação do CCR, mas, por outro, sustenta que não encontrou tal documento, que também não foi avaliado pelo Cofig, nem pela Camex.

267. Por sua vez, a ABGF informou (peça 173 – resposta ao item “a” do Ofício de Requisição 23-4/2017):

(...) A Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação, atendendo à solicitação do COFIG, desenvolveu estudo interno a respeito do tema, denominado “Proposta de Nota Técnica Limites de Prêmio e Precificação de Operações dentro do CCR”, conforme arquivo em anexo. Naquela ocasião, tal Proposta foi encaminhada aos representantes técnicos do COFIG. Contudo, não encontramos registro nos arquivos da SBCE localizados, sobre o destino dado a Proposta elaborada à época pela Seguradora. (grifo da transcrição)

268. Desse modo, constata-se que a SBCE realmente desenvolveu um estudo específico sobre os limites de exposição e sobre a precificação das operações cursadas no CCR, conforme anexo encaminhado pela ABGF (peça 174), intitulado “Proposta de Nota Técnica Limites de Prêmio e Precificação de Operações dentro do CCR – FGE”, de dezembro de 2006, da Diretoria de Garantias Públicas da SBCE.

269. O referido estudo da SBCE corrobora o presente achado, ao demonstrar que, de fato, a precificação do SCE adotando-se a classe de risco “1” pode ter exposto o FGE ao risco de desequilíbrio. Por esclarecedores, convém transcrever os seguintes excertos da referida nota técnica da SBCE (peça 174, p. 20):

(...) Adicionamos a esta Nota uma revisão da Precificação considerando os Débitos e Créditos no CCR. Na metodologia ora proposta, o prêmio poderá ser gerado através de um novo *Rating* na escala OCDE calculado a partir de:

$$R_{CCR} = R_1 \times X + R_{médio} \times (1 - X)$$

Onde:

R_1 é o *Rating* do CCR (Risco 1)

$R_{médio}$ é a média ponderada do *Rating* dos países do CCR se as operações fossem cursadas fora do CCR (com o risco de cada país). Os pesos serão as exposições.

X é a média dos últimos 6 quadrimestres do Índice de Equilíbrio do Brasil no CCR para compensações multilaterais resultante do que for apurado no fechamento de débitos e créditos no CCR do quadrimestre anterior.

Um novo *Rating* será obtido e a partir dele as novas operações cursadas no CCR serão precificadas.

270. Após apresentar essa proposta de fórmula de precificação para as operações cursadas no CCR, a referida nota técnica apresenta um exemplo prático demonstrando que, a partir da fórmula proposta, o *rating* a ser utilizado, na situação hipotética mencionada, seria de 6, e não de 1, para a operação cursada no CCR.

271. Em sequência, a nota técnica da SBCE revela que (peça 174, p. 21):

(...) Este resultado dado os desequilíbrios verificados nos últimos períodos entre créditos e débitos, nos mostra o quão exposto o FGE está em países de risco alto e, além disso, precificados como operações de risco baixo. Verificamos, então, a necessidade da implantação desta nova precificação buscando adequar os prêmios de acordo com os riscos tomados pelo FGE. (...) (grifos da transcrição)

272. Nesse contexto, a SBCE demonstrou preocupação quanto à exposição do FGE a países de risco elevado, porém com precificação reduzida, e estava propondo a alteração do método então empregado.

273. É importante destacar que, considerando o impacto que a aplicação desta abordagem de revisão teria sobre a precificação das operações cursadas no CCR, a SBCE julgou, “sem prejuízo do rigor técnico e em linha com uma perspectiva gradual”, que o novo modelo poderia ser combinado com um tratamento do sistema CCR semelhante ao conferido no *Arrangement on Officially Supported Export Credits* da OCDE, qual seja, o da aplicação de um fator de redução (*Country Risk Mitigation/Exclusion Factor – MEF*) aos prêmios de risco (*Minimum Premium Rates - MPR*) associados à classificação de risco-país e demais parâmetros (a exemplo de prazo, percentual de cobertura e qualidade da cobertura).

274. Com tais ponderações, portanto, e mediante uma fundamentação baseada no *Arrangement*, a SBCE propôs que fosse adotado, para fins de precificação das operações cursadas no CCR, a menor das duas opções (o chamado Rccr ou o desconto de 40%), ao invés da redução da classe de risco para a categoria “1”, feita de forma indiscriminada através da Resolução Camex 44/2003.

275. Assim, de todo esse contexto histórico, verifica-se que, a despeito das várias preocupações externadas por diversos agentes envolvidos com a questão, em especial da STN e da SBCE, não houve, nem prévia e nem posteriormente, apreciação e análise formal por parte dos membros da Camex e do Cofig de estudos técnicos detalhados e aprofundados que pudessem efetivamente avaliar qual deveria ser o desconto a ser oferecido no cálculo do prêmio do SCE para operações cursadas no CCR.

45 Outra ressalva foi apresentada pelo Banco Central do Brasil, em reunião da Camex de 2011, ao analisar as conclusões de grupo de trabalho instituído para discutir o papel do CCR no sistema de financiamento oficial às exportações brasileiras. Nada obstante tenha-se reconhecido o convênio como poderoso mitigador de risco, o representante da instituição bancária ressaltou que o risco do CCR está relacionado ao risco soberano dos países e que há sempre o risco de inadimplemento por parte do banco central do país importador. Os trechos do relatório de auditoria que abordam a matéria também encontram-se reproduzidos a seguir:

253. A esse respeito, importa destacar que a Camex, em sua 81ª Reunião (Ata à peça 221), em 15/7/2011, aprovou a criação de um grupo de trabalho (GT), no âmbito do Cofig, “para discussão do papel do CCR no sistema de financiamento oficial às exportações brasileiras”. Dentre as principais conclusões do referido GT, destacam-se (peça 169, p. 3-4 – em resposta ao item “k” do Ofício de Requisição 13-4/2017):

(...)15. Houve consenso no âmbito do GT de que a concentração de operações com curso no CCR, para países que têm um prêmio de risco elevado, a exemplo de Argentina, Venezuela e República Dominicana, decorre do fato de que, caso tais países não cursassem suas operações naquele Convênio, provavelmente teriam um alto custo para constituir outras garantias, o que poderia inviabilizar a realização de boa parte de suas operações. Outra razão seria que os países da América Latina, com risco mais elevado, não têm muitas opções de oferta de crédito além da brasileira e chinesa.

16. Tendo em vista a mecânica de funcionamento do CCR, tal como exposto pelo Banco Central, e o histórico de seu funcionamento, o GT concluiu que, embora juridicamente o CCR seja um mecanismo de risco soberano, há um compromisso político dos países participantes do referido Convênio em cumprir suas obrigações e dos respectivos bancos centrais em preservar sua reputação, que permite que se continue a considerá-lo como um poderoso mitigador de risco. Isto foi exemplificado no caso Equador-Hidropastaza (Hidrelétrica de San Francisco). O Banco Central ressaltou, no entanto, que o risco do CCR está relacionado

ao risco soberano. Há sempre o risco de inadimplemento pelo Banco Central do país importador. (...) (grifos da transcrição)

254. Assim, o GT instituído pela Camex em 2011 corrobora a informação de que a Resolução 44/2003 permitiu uma maior concentração de operações com curso no CCR, uma vez que o mecanismo, com a consequente atribuição de risco “1”, levaria a um custo financeiro menor aos países membros da Aladi. Por outro lado, o Banco Central do Brasil, citado pelo referido GT, fez questão de deixar claro que, embora efetivamente haja um potencial de mitigação, dado o compromisso político dos países participantes da Aladi, o risco do CCR está relacionado ao risco soberano, havendo sempre o risco de inadimplemento pelo banco central do país importador. Portanto, a própria afirmação constante do relatório do GT coloca em dúvida o nível de mitigação de riscos por parte do CCR, salientando que, mesmo com a utilização de tal mecanismo, as operações estariam sempre sujeitas ao risco soberano do país importador.

46. Em outro trecho do multicitado relatório de auditoria, alude-se a norma do Senado Federal que dispõe sobre as garantias concedidas pela União, em que se apregoa a observância de critérios atuariais para o cálculo dos prêmios pagos pelos segurados, senão vejamos:

258. A manutenção da Resolução Camex 44/2003 durante todo o período de 2003 a 2015 sem a necessária fundamentação técnica parece colidir, também, com a Resolução do Senado Federal 48/2007, em que se estabeleceu que nas garantias concedidas pela União na modalidade de seguro os prêmios pagos pelos segurados devem ser calculados com base em critérios atuariais, de forma a cobrir o risco de inadimplência das obrigações garantidas, conforme abaixo:

Art. 10. A União só prestará garantia a quem atenda às seguintes exigências, no que couber:

(...) III – contragarantia que abranja o ressarcimento integral dos custos financeiros decorrentes da cobertura do inadimplemento; (...)

§2º Nas garantias concedidas pela União na modalidade de seguro, serão consideradas contragarantias suficientes os prêmios pagos pelos segurados, desde que calculados com base em critérios atuariais de forma a cobrir o risco de inadimplência das obrigações garantidas (...)

47. Por outra perspectiva, o relatório de auditoria trouxe à baila o advento da NTA 2015, que sucedeu a NTA 2013, em cujo anexo confirma-se a ressalva apresentada pelo representante do Banco Central do Brasil de que o CCR não afasta o risco soberano dos países, o qual será fundamentalmente impactado pelas posições credoras e devedoras dos saldos compensados entre os países participantes do convênio, porquanto, em caso de inadimplência, a dívida do país não é mutuamente compartilhada entre os participantes desse acordo, tal como excertos abaixo:

585. Já a Nota Técnica Atuarial para Seguro de Crédito à Exportação para Operações com Garantia da União, de 15 de outubro de 2015, incorporou em seu Anexo 5.18, “Nota Técnica de Mensuração do Risco de Operações Cursadas Dentro do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR)” (peça 39, p. 181-195), representando um significativo avanço em relação ao procedimento até então adotado que se limitava a estabelecer expressivos MEFs (50% e 80%) para os países que cursam suas operações no CCR sob o singelo argumento de que tal convênio é um sistema de compensação multilateral que reduz, segundo registros históricos, o risco a níveis muito baixos.

586. Além disso, extrai-se do próprio anexo da supracitada Nota Técnica informações que evidenciam a fragilidade das decisões anteriores que simplesmente estabeleceram percentuais fixos para o MEF-CCR. **A primeira delas aponta que, na hipótese de inadimplência por ocasião da compensação multilateral quadrimestral, aciona-se um programa automático de parcelamento do débito. Havendo descumprimento do programa, a ocorrência passa a ser bilateral. Neste caso, mesmo operando a exclusão do país inadimplente do convênio, “o saldo devedor remanescente dos participantes excluídos não é compartilhado entre os demais, ou seja, a responsabilidade da dívida não é mutuamente compartilhada”. Outra é que “o risco das operações cursadas no convênio depende diretamente das posições credoras e devedoras dos saldos compensados”. Por fim, consta ainda o dado de que atualmente o Brasil cursa suas operações de longo prazo pelo CCR muito mais expressivamente que os demais países, possuindo uma posição eminentemente credora com os mesmos. (grifos nossos)**

48. As informações obtidas pela equipe de fiscalização junto à página da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), a partir de dados do Relatório “*Evaluación del Funcionamiento del Sistema de Pagos de La Aladi en el año 2016*”, consoante parágrafo 636 do respectivo relatório de auditoria, confirma a condição credora do Brasil frente a todos os países participantes do convênio, com destaque para Venezuela, Argentina e República Dominicana. A situação da Venezuela evidencia ainda mais o desequilíbrio da exposição excessiva do FGE ao país, na medida em que representava, em 2016, 45% (US\$ 518.691,0/1.152.624,9) dos créditos totais do Brasil junto ao CCR:

**Evolución de los débitos
2015-2016**

Miles de dólares y Porcentajes

Países	2015		2016		Variación	
	Valores	%	Valores	%	%	Contribución
Argentina	397.516,3	18,0	386.844,6	24,6	-2,7	1,7
Bolivia	35.789,9	1,6	11.823,4	0,8	-67,0	3,8
Brasil	16.379,2	0,7	43.591,9	2,8	166,1	-4,3
Colombia	34,6	0,0	311,3	0,0	799,9	0,0
Chile	29.308,4	1,3	5.087,1	0,3	-82,6	3,8
Ecuador	84.824,8	3,8	78.437,1	5,0	-7,5	1,0
México	443,3	0,0	333,4	0,0	-24,8	0,0
Paraguay	12.521,7	0,6	8.245,5	0,5	-34,2	0,7
Perú	30.536,8	1,4	24.583,0	1,6	-19,5	0,9
Uruguay	60.673,2	2,7	46.757,8	3,0	-22,9	2,2
Venezuela	1.393.894,1	63,2	826.188,1	52,6	-40,7	89,2
R.Dom.	144.843,0	6,6	137.796,7	8,8	-4,9	1,1
TOTAL	2.206.765,2	100,0	1.570.000,0	100,0	-28,9	100,0

**Evolución de los créditos
2015-2016**

Miles de dólares y porcentajes

Países	2015		2016		Variación	
	Valores	%	Valores	%	%	Contribución
Argentina	204.584,6	9,3	95.159,4	6,1	-53,5	17,2
Bolivia	23.051,5	1,0	184,3	0,0	-99,2	3,6
Brasil	1.418.909,9	64,3	1.196.216,8	76,2	-15,7	35,0
Colombia	168.265,6	7,6	40.304,6	2,6	-76,0	20,1
Chile	180.206,7	8,2	85.463,4	5,4	-52,6	14,9
Ecuador	15.997,2	0,7	5.108,0	0,3	-68,1	1,7
México	70.242,2	3,2	49.958,7	3,2	-28,9	3,2
Paraguay	24.939,6	1,1	33.136,2	2,1	32,9	-1,3
Perú	44.423,9	2,0	13.246,2	0,8	-70,2	4,9
Uruguay	56.142,1	2,5	51.216,8	3,3	-8,8	0,8
Venezuela	1,9	0,0	5,6	0,0	194,5	0,0
R.Dom.	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0
TOTAL	2.206.765,2	100,0	1.570.000,0	100,0	-28,9	100,0

**Saldos bilaterales ajustados de la compensación
Período: 2016**

Deudores	Acreedores											
	Arg	Bol	Bra	Col	Chi	Ecu	Mex	Par	Per	Uru	Ven	R.Dom
Arg		(2.183,6)	372.241,5	1.911,0	942,8	1.051,3	(0,3)	323,3	1.102,7	1.227,5	(84.931,0)	0,0
Bol	2.183,6		6.405,3	0,0	267,7	355,9	251,9	0,0	1.219,6	955,2	0,0	0,0
Bra	(372.241,5)	(6.405,3)		(137,7)	(3.137,0)	(75.905,4)	(270,0)	(6.112,3)	(24.151,6)	(7.776,5)	(518.691,0)	(137.796,7)
Col	(1.911,0)	0,0	137,7		0,0	(10,3)	0,0	0,0	0,0	0,0	(38.209,7)	0,0
Chi	(942,8)	(267,7)	3.137,0	0,0		857,9	0,0	(647,2)	9,8	(22,8)	(82.500,5)	0,0
Ecu	(1.051,3)	(355,9)	75.905,4	10,3	(857,9)		0,0	0,0	1.587,9	(90,8)	(1.818,5)	0,0
Mex	0,3	(251,9)	270,0	0,0	0,0	0,0		0,0	63,1	(1.157,9)	(48.548,9)	0,0
Par	(323,3)	0,0	6.112,3	0,0	647,2	0,0			6,1	0,0	(31.333,0)	0,0
Per	(1.102,7)	(1.219,6)	24.151,6	0,0	(9,8)	(1.587,9)	(63,1)	(6,1)		(9,8)	(8.815,7)	0,0
Uru	(1.227,5)	(955,2)	7.776,5	0,0	22,8	90,8	1.157,9	0,0	9,8		(11.334,0)	0,0
Ven	84.931,0	0,0	518.691,0	38.209,7	82.500,5	1.818,5	48.548,9	31.333,0	8.815,7	11.334,0		0,0
R.Dom.	0,0	0,0	137.796,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totales	(291.685,2)	(11.639,2)	1.152.624,9	39.993,3	80.376,3	(73.329,1)	49.625,3	24.890,7	(11.336,8)	4.459,0	(826.182,5)	(137.796,7)

V – A referência emprestada da OCDE para amparar os MEF não guarda coerência e não se harmoniza com a metodologia estabelecida pela própria organização internacional, nem está respaldada em procedimento técnico próprio

49. Outro fundamento indicado para justificar os descontos aprovados exsurge do subitem 2.3 da ata da 53ª Reunião Ordinária do Cofig, de 17/12/2008, já acima reproduzido, no sentido de ser adotado percentual máximo de 50% de redução, permitido pela OCDE, do impacto no limite de exposição para operações cursadas no CCR. Ressalte-se que a referência trata do citado convênio, porém sem qualquer menção ao desconto concedido à Angola nos termos expressos na NTA 2008. Ressalte-se, mais uma vez, que as regras de mitigação da aludida entidade internacional aplicam-se tão somente ao cálculo do prêmio de seguro, sem menção a sua utilização na definição de limites de exposição.

50. Tal como descrito no relatório de auditoria que originou o presente processo (TC 032.888/2016-3), especificamente em seus parágrafos 569 a 576, cujo teor também já foi anteriormente assinalado, a equipe de fiscalização requisitou que fossem especificados os parâmetros do *Arrangement* da OCDE, com indicação expressa dos dispositivos aplicáveis do parágrafo “*EXCLUSION OF SELECTED COUNTRY RISK ELEMENTS AND COUNTRY RISK MITIGATION TECHNIQUES*” e do seu anexo intitulado “*CRITERIA AND CONDITIONS GOVERNING THE APPLICATION OF COUNTRY RISK MITIGATION/EXCLUSION*” ou outro documento dessa mesma organização que pudessem amparar os descontos de 50% e 30% auferidos para os países do CCR e Angola. Além disso, foi solicitado que, na hipótese de adoção de parâmetros diversos aos consagrados pela OCDE, que fossem enviados os estudos técnicos que os teriam suportado.

51. O teor das respostas encaminhadas pelos entes demandados, ao mesmo tempo em que afirma que as regras da OCDE serviram apenas como norteador e que as diferentes “*ECAs*” (“*Export Credit Agencies*”) poderiam estabelecer regras próprias, não faz referência a qualquer procedimento técnico brasileiro que tivesse sido elaborado em lugar das regras já consagradas da referida organização internacional.

52. Nada obstante, o que restou encaminhado pela ABGF são anexos do *Arrangement*, entre os quais o referente ao Modelo “*KP*” [trata do método de cálculo do prêmio de seguro], que vigia à época da aprovação da NTA 2008, em que consta “rol exaustivo de exceções permitidas e os apropriados níveis de desconto, com riqueza de detalhes quanto às exigências para a aceitabilidade dos 3 (três) mitigadores admitidos: (*THIRD COUNTRY UNCONDITIONAL GUARANTEE; MULTILATERAL OR REGIONAL INSTITUTIONS’ INTERVENTION; OFFSHORE ESCROW ACCOUNT COMBINED*

WITH OFFSHORE FUTURE FLOW STRUCTURE)”. Conforme ressaltado pela equipe de fiscalização, “no caso de operações em que o devedor é um ente público, o *Arrangement* estabelece um desconto máximo, nas melhores das circunstâncias, de 20%”.

VI - Os riscos negligenciados e a inadimplência da Venezuela

53. Em consulta à página do BNDES, no portal transparência (<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/contratos-exportacao-bens-servicos-engenharia#>. Consulta em 20/10/2023), é possível verificar que o FGE já arcou com indenizações ao banco de fomento de mais de US\$ 1 bilhão.

54. É possível observar, ainda, que Cuba, Moçambique e Venezuela já tiveram prestações em atraso indenizadas pelo FGE, bem assim apresentam saldo devedor a vencer ou mesmo já possuem prestações em atraso a serem indenizadas pelo FGE, conforme tabela adiante:

País	Desembolsos (Em US\$ milhões)	Saldo devedor a vencer (Em US\$ milhões)	Prestações em atraso a serem indenizadas pelo FGE (Em US\$ milhões)	Prestações em atraso já indenizadas pelo FGE (Em US\$ milhões)
Cuba	656	386	11	250
Moçambique	188	43	0	122
Venezuela	1.507	68	16	723

55. É representativa a situação da Venezuela, uma vez que o montante de prestações em atraso já reembolsados pelo FGE ao BNDES (US\$ 723 milhões ou R\$ 3.6 bilhões conforme cotação de venda do Banco Central de 23/10/2023) representa quase 67% do total indenizado.

56. A exposição expressiva da Venezuela, país de categoria de risco “7” segundo classificação original da OCDE e que cursava suas operações no CCR, somente foi possível graças à aprovação de mitigação de risco de 50%, posteriormente ampliada para 80%, que lhe permitiu ter margem de exposição junto ao FGE, mesmo diante de uma posição credora, segundo dados de 2015 e 2016, praticamente nula (US\$ 1.900,00 e 5.600,00, respectivamente) em relação a todos os demais países que compõem o CCR, ao passo que sua posição devedora total era disparadamente a maior de todas (US\$ 1.393.894.100,00 e 826.188.100,00), sendo o Brasil o maior credor no exercício de 2016, representando em torno de 62,8% (US\$ 518.691,0/826.182,5) dos débitos da Venezuela naquele período.

57. Nada obstante, impende ressaltar que a situação poderia ser ainda mais gravosa em termos de indenizações pagas pelo Tesouro Nacional por meio do FGE caso o BNDES não tivesse, em 2015, adotado a decisão de suspender os desembolsos relacionados a financiamentos a empreiteiras envolvidas com corrupção, conforme informação de sua página, cujo *link* já foi acima descrito, para exportação de bens e serviços de engenharia. A retomada dos desembolsos estava condicionada à assinatura, tanto por parte da empreiteira brasileira como do país estrangeiro, de declaração denominada “Termo de Compliance”, mediante a qual seriam aplicadas punições em caso de descumprimento da finalidade do contrato e de aplicação dos recursos do financiamento, tudo conforme Plano de Ação acordado com o TCU.

58. A relação dos projetos que tiveram os desembolsos suspensos consta da tabela abaixo:

País	Projeto	Projeto Financiamento BNDES (US\$)
Angola	Polo Agroindustrial de Capanda	35.355.863
Angola	AH Laúca	500.000.000
Angola	Alteamento Cambambe	131.696.719
Angola	Central 2 Cambambe	141.757.932
Argentina	Aqueduto del Chaco	165.022.672
Argentina	Planta de Tratamento de Água - Las Palmas	320.000.000
Cuba	Aeroporto de Havana	150.000.000
Gana	Corredor Rodoviário Oriental - Estrada Nacional N2	202.190.692
Guatemala	Autopista CA-2 - Trecho Ocidental	280.000.000
Honduras	Corredor Logístico, Lotes II e III	145.000.000
Moçambique	Barragem de Moamba Major	320.000.000
República Dominicana	Desenvolvimento agrícola de Azua II - Pueblo Viejo	71.892.951
República Dominicana	Corredor Ecológico Pontezuela	200.000.000
República Dominicana	Propósito Múltiplo Montegrande	249.578.955
República Dominicana	Central Termelétrica Punta Catalina	656.008.078
República Dominicana	Reconstrução e Melhoria da Rodovia Cibao Sur	200.000.000
República Dominicana	Corredor Viário Norte-Sul - Etapa I	64.000.000
República Dominicana	Corredor Viário Norte-Sul - Etapa II	50.000.000
Venezuela	Linha 5 do Metrô de Caracas	219.342.333
Venezuela	Linha 2 do Metrô de Los Teques	527.847.704
Venezuela	Siderúrgica Nacional	865.423.450
Venezuela	Estaleiro Astialba	637.894.134
Venezuela	PSDI TUY	368.938.143
Venezuela	Linha 5 do Metrô de Caracas - Ampliação	200.000.000
Venezuela	Linha 2 do Metrô de Los Teques - Ampliação	334.202.448

País	Projeto	Projeto Financiamento BNDES (US\$)
	Total	7.036.152.074

59. Entre os projetos, observa-se a predominância daqueles situados em países que cursavam suas operações no CCR, como Argentina, República Dominicana e Venezuela, além de Angola. O destaque, mais vez, coube à Venezuela com quase 45% do valor total contratado.

VII – Avaliação das condutas e responsabilidades

60. Conforme indicado na instrução técnica à peça 560 (Apêndice A), a audiência abarcou 32 responsáveis, signatários das atas do Cofig e Camex, já devidamente identificados consoante tópico acima “II – Identificação das condutas e responsabilidades”, sendo que Luiz Fernando Pires Augusto (CPF 688.045.557-34) respondeu por ambos os colegiados. Os respectivos expedientes de notificação e os de ciência também se encontram descritos no referido apêndice. À exceção de João Bernardo de Azevedo Bringel (CPF 224.830.041-72), que tomou ciência do Ofício 0062/2019-TCU/SecexEstataisRJ (peça 78), conforme documento constante da peça 149, todos os demais arrolados apresentaram, tempestivamente, razões de justificativa quanto às irregularidades identificadas.

61. O resumo de cada uma das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, correlacionadas com as devidas condutas, estão descritos entre os parágrafos 14 a 377 da supracitada instrução.

62. Em essência, a instrução à peça 560 sugere, com a anuência do corpo dirigente da unidade técnica (peças 561 e 562), além de conhecer da representação e, no mérito, considerá-la procedente:

a) excluir a responsabilidade de Antônio Carlos Pinho de Argolo (CPF 003.592.545-00) e Jorge Alberto Portanova Mendes Ribeiro Filho (CPF 165.085.130-87), em razão do falecimento de ambos;

b) considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. João Bernardo de Azevedo Bringel (CPF 224.830.041-72), dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

c) acatar as razões de justificativas apresentadas de Evandro de Sampaio Didonet (CPF 295.482.410-72) e Giles Carriconde Azevedo (CPF 316.531.971-53);

d) acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Fernando Pires Augusto (CPF 688.045.557-34);

e) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos demais responsáveis identificados na Matriz de Responsabilização constante do Apêndice B da instrução e aplicar-lhes a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992

63. Conquanto não seja regimentalmente obrigatório, diante da relevância da matéria e das questões jurídicas envolvidas, com indícios de irregularidades que requerem análise fortemente calcada na adequação ou não às normas legais de regência, bem como em razão da manifestação e do requerimento do Sr. Antonio de Aguiar Patriota, solicitei ao Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) o obséquio de seu pronunciamento acerca da proposta de mérito apresentada pela unidade técnica (peça 588).

64. Em seu Parecer (peça 612), o MPTCU registra, preliminarmente, a apresentação de “novos elementos” pelos responsáveis Evandro de Sampaio Didonet (peça 566) e Antônio de Aguiar Patriota (peça 584), sobre os quais me pronunciarei em tópico a seguir. Ademais, considera que a proposta da então SecexFinanças está fundamentada e tem respaldo na norma regimental.
65. O parecer ministerial ainda faz considerações a respeito da análise da prescrição à luz da Lei 9.873/99, sobre as quais também me manifestarei em tópico específico adiante.
66. Quanto ao mérito, a manifestação do MPTCU é no sentido de afirmar que as propostas de exclusão de responsabilidade em decorrência do falecimento de responsáveis arrolados e de acolhimento de razões de justificativa estão devidamente fundamentadas. Sugere-se somente que a exclusão do rol de responsáveis conste expressamente da deliberação que restar proferida.
67. Da mesma forma, é o entendimento em relação às propostas de rejeição das razões justificativa e de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, as quais se mostram adequadas e fundamentadas, segundo o *Parquet*. Em complemento, entretanto, propõe-se que se considere, na dosimetria das multas, tema que tratarei em tópico adiante, de forma favorável aos arrolados, “a circunstância de os atos impugnados aparentemente terem sido praticados no contexto de uma política pública de estímulo à exportação de serviços para enfrentamento da crise econômica mundial à época, com atuação de outros órgãos que antecede à prática dos atos questionados nestes autos”.
68. Feitos os devidos registros, passo a decidir.
69. Anuo em parte com as propostas alvitradas pela unidade técnica, também considerados os ajustes sugeridos pelo MPTCU, cujos fundamentos, naquilo que não conflitar com as manifestações que faço a seguir, incorporo às minhas razões de decidir.
70. A meu ver, inclusive, a instrução à peça 560, entre os parágrafos 396 e 452, foi exitosa em identificar os principais pontos das defesas apresentadas, resumindo-os em tópicos de análise.
71. A respeito da suposta divergência entre o comando disposto no item 9.5 do Acórdão 1.031/2018-TCU – Plenário e a própria atuação dos presentes autos e as consequências deles decorrentes, especialmente o chamamento em audiência dos responsáveis arrolados, em complemento às análises já realizadas pela unidade técnica, impende esclarecer que, dada a complexidade da matéria e abrangência de responsáveis, a formação de apartados a partir do processo originador (TC 032.888/2016-3) é medida de racionalização processual, que almejou segregar e tornar mais claras as diversas ocorrências inicialmente apuradas em fiscalização deste Tribunal, contribuindo, assim, para o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.
72. Em relação ao cerne da representação, tal como apontado no parecer do MPTCU, o que está em discussão, portanto, é a decisão de aprovação de mitigadores de risco, ou *Mitigation Exclusion Factor (MEF)* em nomenclatura da língua inglesa, de forma indistinta, para as nações latino-americanas que cursavam suas operações de exportações de bens e serviços brasileiros pelo CCR e para Angola, com cobertura do FGE, em percentuais aprovados pelos colegiados Cofig e Camex, incidentes sobre a classificação de risco dos países originalmente estabelecida pela OCDE, que permitiram, diante da metodologia de cálculo adotada, a ampliação da exposição desses entes soberanos ao referido fundo, sujeita a riscos não devidamente dimensionados, à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em possível violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no *caput* do art. 2º da Lei 9.784/1999.
73. A supracita decisão, em verdade, consiste nas seguintes ocorrências: (i) aprovação da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008, consoante Ata da 68ª Reunião do Conselho de Ministros da

Camex de 28/10/2009, que lhe foi submetida pelo Cofig (Ata da 54ª Reunião, de 28/1/2009), a qual autorizou a aplicação de desconto de 50% (MEF - Mitigation Exclusion Factor) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR e 30% (MEF – Mitigation Exclusion Factor) para Angola; (ii) posteriormente ampliado para 80% no caso do CCR (70ª Reunião Ordinária do Cofig, de 25/5/2010, e 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010); (iii) mesmo percentual autorizado pela Nota Técnica Atuarial para Seguro de Crédito à Exportação para Operações com Garantia da União, de 20 de abril de 2013 (101ª Reunião do Cofig, de 30/1/2013, e 93ª Reunião da Camex, de 5/2/2013).

74. As ocorrências, dessa forma, defluem do exercício irregular das competências dos membros do Cofig e Camex, em vista do disposto no art. 84 da Constituição Federal, art. 20-B da Lei 9.649/98, art. 2º inciso IX, do Decreto 4.732/2003, e art. 1º e 3º do Decreto 4.993/2004 (posteriormente alterado pelo Decreto 7.714/2012). Tal como descrito pela unidade técnica (parágrafo 404 da instrução à peça 560):

Segundo tais dispositivos, competem a ambos os colegiados (Cofig e Camex) ditar os rumos da política de financiamento às exportações de bens e serviços. Ao Cofig, cabe estabelecer **“os parâmetros e condições para concessão de assistência financeira às exportações e de prestação de garantia da União”** (art. 1º, inciso II, do Decreto 4.993/2004) e, com a redação dada pelo Decreto 7.714/2012, **“estabelecer 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”**. Por sua vez, compete à Camex **“fixar diretrizes para a política de financiamento das exportações de bens e de serviços, bem como para a cobertura dos riscos de operações a prazo, inclusive as relativas ao seguro de crédito às exportações”** (art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003) e, da mesma forma, definir **“as diretrizes e os critérios para concessão de assistência financeira e de prestação de garantia da União nas exportações brasileiras”** (art. 3º do Decreto 4.993/2004).

75. A composição do Cofig e da Camex, a seu turno, encontra-se estabelecida, respectivamente, no art. 2º, *caput*, incisos e §§ do Decreto 4.993/2004 e no art. 4º, *caput*, incisos e §§ do Decreto 4.732/2003.

76. Além disso, conforme já indicado em tópico acima, o teor das atas das reuniões dos colegiados em que foram aprovados os *MEF* limita-se a indicar os respectivos percentuais de mitigação, sem quaisquer detalhamentos.

77. Em relação às razões de justificativa apresentadas, verifico tal como aduzido pela unidade técnica, que seu teor reproduz, em grande medida, os mesmos argumentos já analisados e refutados pela equipe de fiscalização, sobre os quais já havia me manifestado quando relatei o Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, abordando-os novamente nos tópicos “IV – Aprovação indistinta e expressiva de *MEF* nas operações cursadas no CCR expõe o FGE a países de risco alto que compõem o convênio, conflita com a natureza soberana desses riscos e não está baseada em critérios atuariais capazes de cobrir o risco de inadimplência das obrigações garantidas” e “V – A referência emprestada da OCDE para amparar os *MEF* não guarda coerência e não se harmoniza com a metodologia estabelecida pela própria organização internacional, nem está respaldada em procedimento técnico próprio”, logo acima.

78. Cabe-nos, entretanto, tratar, mais amiúde, dos esclarecimentos prestados à equipe de fiscalização da auditoria que deu ensejo ao presente processo, bem como aqueles contidos nas razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis arrolados, que apontam que a proposta de alteração da metodologia de cálculo dos limites de exposição dos países e também dos mitigadores de risco teria surgido no âmbito de reuniões do Cofig (iniciadas em 2008) e de encontros de trabalho de um Grupo de Assessoramento Técnico (GAT), formado por representantes do Banco do Brasil, SBCE e BNDES, além de contribuições da própria SBCE e da Sain-MF, fundamento invocado para afastar a responsabilidade dos integrantes dos colegiados.

79. Sobre essas referências, há registros das reuniões do Cofig (51^a a 59^a, 64^a a 66^a e 70^a), conforme constante do parágrafo 16 da instrução à peça 560, cujos subitens das atas de interesse à presente análise podem ser verificados à peça 224 e 226, p. 7-19.

80. A propósito do motivo pelo qual se cogitou a mudança de metodologia, observa-se que essa possibilidade não decorreu de ideia original da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação S/A (SBCE), empresa privada contratada para a prestação de serviços relacionados às operações do SCE, com vistas ao aprimoramento da forma como se calculava os limites de exposição, mas surgiu em razão da necessidade prática de “facilitar” ao máximo possível as operações de comércio, especialmente em razão do represamento de pedidos de cobertura do SCE para operações com a Argentina, conforme disposto na ata da 51^a Reunião Ordinária do Cofig, de 29/10/2008. Na ocasião, o representante da SBCE, ao tempo que aduz que a então vigente metodologia estaria defasada, ainda afirmou que a percepção da seguradora era que **o risco associado às operações cursadas no CCR deveria ser considerado menor do que aquele de países de fora do citado convênio, tendo em vista que haveria uma dispersão do risco por todos os países do CCR** (parágrafo 153 da instrução à peça 560, peças 224 e 226, p. 7-8). Sobre tal afirmação, conforme já esclarecido anteriormente, em verdade não há dispersão do risco por todos os países participantes do CCR, na medida em que, na hipótese de inadimplência, a dívida dela resultante estabelece-se de forma bilateral entre os países envolvidos.

81. Na 52^a Reunião do Cofig, de 26/11/2008, o representante da SBCE, Sr. Marcelo Pinheiro Franco, registrou a impossibilidade de apresentar a proposta de revisão dos limites de exposição do FGE por país, porém assinalou que a seguradora estava trabalhando com a seguinte premissa, entre outras: **“ii) tratamento diferenciado para operações dentro do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos - CCR, da ALADI”**.

82. A SBCE, todavia, na 53^a Reunião do Cofig, de 17/12/2008, mais uma vez por meio de seu representante acima indicado (peça 224, p. 9-10 e peça 208 do TC 032.888/2016-3), apresentou proposta de nota técnica atuarial (NTA) versando sobre a metodologia de cálculo do limite de exposição do FGE, com a seguinte premissa, dentre outras: **“iv) possibilidade de redução do impacto no limite de exposição para outras operações que possuam 50% de redução, permitido pela OCDE, do impacto no limite de exposição para operações cursadas no CCR”**.

83. Por sua vez, na 54^a Reunião do Cofig, de 28/1/2009, o mesmo representante da SBCE, ao novamente apresentar proposta sobre a já aludida NTA, assinala como uma das premissas: **“iv) possibilidade de redução do impacto no limite de exposição para operações que possuam mitigadores de risco, utilizando-se os percentuais praticados por agências de crédito internacionais”**. Nessa mesma reunião em que foi aprovada a NTA 2008 pelo referido colegiado, encontra-se uma referência à situação de Angola, nos termos consignados pelo representante suplente do Ministério da Fazenda e representante da Secretaria-Executiva do Cofig, Sr. Luiz Fernando Pires Augusto, no sentido de que no modelo aprovado “os importadores/devedores seriam estimulados a apresentar mitigadores de risco, como o CCR ou **operações estruturadas com garantias colaterais, a exemplo de Angola**, de forma a reduzir o impacto do valor da operação contratada sobre o limite de exposição do FGE” (peça 224, p. 10-11).

84. A teor dessas transcrições, é possível verificar que as premissas apresentadas pelo representante da SBCE não são uniformes em seu conteúdo. Enquanto na 52^a Reunião do Cofig cogita-se apenas que haveria tratamento diferenciado para as operações cursadas no CCR, as premissas suscitadas na 53^a e 54^a são bastante distintas, na medida em que utilizam como referência, respectivamente, a OCDE e agências de crédito internacionais.

85. Registre-se que, conforme já aludido no tópico “V” acima, as justificativas apresentadas à equipe de auditoria, inclusive pela ABGF, empresa estatal que substituiu a SBCE, em 1/7/2014, cujo presidente por ocasião da fiscalização era o mesmo que atuou como representante da SBCE nas

referidas reuniões, já devidamente refutadas, apontam a OCDE como entidade de referência para adoção dos mitigadores.

86. A respeito da premissa apresentada na 54ª Reunião do Cofig, o parágrafo 424 da instrução à peça 560 consigna, a teor de razões de justificativa apresentadas por responsáveis arrolados, que teria sido seguida referência ocorrida na França, cuja agência de crédito à exportação em 2008 era a COFACE, sócia controladora da SBCE, que teria abolido os limites individuais para parceiros preferenciais desse país, incluindo o Brasil. Tal argumento, entretanto, não foi acolhido, porquanto restou desacompanhado de documentos e outras referências que permitissem confirmar a fidedignidade da informação.

87. No que concerne à premissa suscitada na 53ª Reunião do Cofig, que apresenta a OCDE como referência, destaque-se alegação nova, não apresentada e analisada pela equipe de auditoria, contida nas razões de justificativa de um dos responsáveis arrolados, em que se faz referência ao *Arrangement 2004* na tentativa de justificar a adoção do desconto de 50% na classificação de risco dos países que cursavam suas operações no CCR. Sobre ela, a instrução técnica à peça 560 entabula minudente análise, em que inclui ainda versões posteriores do mesmo documento atinentes aos exercícios de 2008, 2009, 2010 e 2013, na qual, mais uma vez, se assenta que a referência emprestada da OCDE para amparar os *MEF* não guarda coerência e não se harmoniza com a metodologia estabelecida pela organização internacional, conforme a seguir transcrito:

432. Observa-se que a única referência objetiva a um percentual máximo de mitigação inspirado no *Arrangement* adveio do Sr. Antônio José Alves Júnior, nos termos dos parágrafos 20 a 35 desta instrução. Para tanto, foi utilizado como referência o *Arrangement 2004*, à peça 358, p. 29-100, no qual haveria uma previsão de mitigação máxima de 50% na hipótese de *Local Currency Financing*, que seria uma espécie de financiamento realizado na moeda do mutuário devedor, o que evitaria as incertezas das flutuações cambiais, as quais poderiam sobrecarregar o tomador de recursos nas situações em que sua moeda fosse substancialmente depreciada em relação às moedas fortes (*hard currency*) usualmente empregadas nos financiamentos de longo prazo internacionais. Tal situação, contudo, não se aplica às linhas de crédito de financiamento à exportação de serviços de engenharia e construção de infraestrutura a ente público estrangeiro, operadas pelo BNDES. O *funding* dessa linha advém do FAT-Cambial, o qual, segundo os incisos I e II do art. 6º da Lei 9.365/96, prevê que os financiamentos sejam referenciados em dólar americano ou euro (*hard currency*).

433. É importante esclarecer que os critérios e condições que regem a aplicação de mitigação/exclusão no cálculo das taxas de prêmio mínimo (*Minimum Premium Rates – MPR*) no *Arrangement on Officially Supported Export Credits* da OCDE são extremamente detalhadas e de aplicação bastante restrita. O supracitado responsável utilizou como referência as regras do *Arrangement 2004*, porém deve-se ressaltar que foram publicadas diversas outras versões desse documento após esse momento, inclusive nos exercícios em que foram discutidos e aprovados os mitigadores (2008, 2009, 2010 e 2013), devidamente juntadas aos autos (peças 539 a 542). Até 2010, o teor dos critérios e condições é praticamente o mesmo. Elaborou-se a seguir um resumo desses parâmetros, extraídos do *Arrangement 2004*, como forma de demonstrar a completude das técnicas e que a utilização de um referencial máximo de mitigação dissociado do seu contexto entremostra-se totalmente inadequado.

434. As técnicas e parâmetros encontram-se disciplinados no Artigo 27 (Capítulo II) e no Anexo VII do *Arrangement*, respectivamente, à peça 358, p. 45-47 e p. 90-98.

435. No 27 a), prevê-se adoção de *MEF* de 0,5 (50%) ou 0,2 (20%) em hipóteses de **exclusão** de elementos do risco de crédito do país selecionados:

- *In situations where only the first three country credit risk elements, as set forth in Article 24 a), are excluded in their totality from cover, a MEF of 0.5 may be applied.*

- *In situations where only the fourth and fifth country credit risk elements, as set forth in Article 24 a), are excluded in their totality from cover, a MEF of 0.2 may be applied.*

434. Ou seja, para adoção do MEF 0,5, torna-se necessário excluir os 3 primeiros elementos de risco previstos no Artigo 24 a). Por sua vez, para adoção do MEF 0,2, basta excluir o 4º e 5º elementos, quais sejam:

a) *The five elements of country credit risk are:*

- *general moratorium on repayments decreed by the buyer's/borrower's/guarantor's government or by that agency of a country through which repayment is effected;*
- *political events and/or economic difficulties arising outside the country of the notifying Participant or legislative/administrative measures taken outside the country of the notifying Participant which prevent or delay the transfer of funds paid in respect of the credit;*
- *legal provisions adopted in the buyer's/borrower's country declaring repayments made in local currency to be a valid discharge of the debt, notwithstanding that, as a result of fluctuations in exchange rates, such repayments, when converted into the currency of the credit, no longer cover the amount of the debt at the date of the transfer of funds;*
- *any other measure or decision of the government of a foreign country which prevents repayment under a credit; and*
- *cases of force majeure occurring outside the country of the notifying Participant, i.e. war (including civil war), expropriation, revolution, riot, civil disturbances, cyclones, floods, earthquakes, eruptions, tidal waves and nuclear accidents.*

435. Considera-se que tais riscos são inerentes às operações de exportação de bens e serviços de engenharia a entes públicos estrangeiros financiadas pelo BNDES ora em exame. Na Lei 6.704/79, que dispõe sobre o Seguro de Crédito à Exportação (SCE), seriam os riscos políticos e extraordinários cobertos por esse seguro consoante art. 1º, *caput*, dessa norma. Sendo assim, não são excluídos, mas, ao contrário, são precificados e se refletem no prêmio de seguro incidente nessas operações de crédito.

436. No Artigo 27 b), há ainda previsão de uso de técnicas de **mitigação** do risco país, ocasião em que se remete ao Anexo VII, para as seguintes hipóteses:

- *Offshore Future Flow Structure Combined with Offshore Escrow Account*
- *Offshore Hard Security*
- *Offshore Asset-Based Security*
- *Offshore Asset-Secured and Asset-Based Financing*
- *Co-financing with International Financial Institutions (IFIs)*
- *Local Currency Financing*
- *Third Country Insurance or Conditional Guarantee*
- *Debtor Representing a Better Risk Than the Sovereign*

437. No referido Anexo VII são estabelecidos os critérios, as condições e as circunstâncias específicas que disciplinarão as técnicas de mitigação/exclusão do risco país para as hipóteses acima discriminadas. Tais parâmetros são ainda subdivididos em (i) de **Aplicação Geral** e (ii) de **Aplicação Específica**.

438. De “Aplicação Geral” constam os seguintes parâmetros:

- *The listed MEFs are the maximum that would be envisaged in the best circumstances and **should be justified on a case-by-case basis.***
- *Participants shall ascertain whether the security arrangements can be validly enforced in their legal/judicial environment.*
- *The MPR resulting from the use of country credit risk mitigation/exclusion techniques shall not undercut private market pricing under similar circumstances.*

- *In the casewhere a transaction is financed in parallel by othersources, anysecurity retained in relation to the official export credit is treated, at least, pari passu with the same security held by the Other sources.*

437. Dentre esses parâmetros, cabe destacar o primeiro deles, o qual recomenda a **justificação “caso a caso”** para a adoção dos *MEFs* previstos para as hipóteses do Anexo VII, o que contraria completamente a lógica adotada nas decisões que aprovaram a adoção de mitigadores únicos e significativos, de forma indistinta, no caso em tela para as operações cursadas no CCR (50 e 80%) e Angola (30%).

438. Os parâmetros para aplicação específica, segundo as hipóteses listadas no parágrafo 436 supra, consubstanciam-se em uma extensa lista de critérios e fatores adicionais que deverão ser preenchidos, **cumulativamente**, para que se admita a adoção dos *MEFs* nos percentuais máximos. Caso atendidas todas essas condições, são admitidos os seguintes *MEFs* máximos:

Hipóteses	MEF Máx	MEF Máx (caso preenchidos outros critérios adicionais)
<i>Offshore Future Flow Structure Combined with Offshore Escrow Account</i>	0,2	0,4 ou 0,3
<i>Offshore Hard Security</i>	Não especificado (a depender do caso concreto)	N/A
<i>Offshore Asset-Based Security</i>	Não especificado (a depender do caso concreto)	N/A
<i>Offshore Asset-Secured and Asset-Based Financing</i>	0,1 ou 0,2	N/A
<i>Co-financing with International Financial Institutions (IFIs)</i>	0,05	N/A
<i>Local Currency Financing</i>	0,5 ou 0,35	N/A
<i>Third Country Insurance or Conditional Guarantee</i>	A depender de maiores discussões entre os participantes	N/A
<i>Debtor Representing a Better Risk Than the Sovereign</i>	A depender de maiores discussões entre os participantes	N/A

439. A hipótese do “*Local Currency Financing*” já foi inicialmente analisada no parágrafo 432 acima. Acrescente-se que o MEF máximo de 50% somente será admitido caso **excluídos** os três primeiros elementos de risco previstos no Artigo 24 a) do *Arrangement* 2004. Tal possibilidade já foi devidamente refutada conforme parágrafo 435 desta instrução.

440. O *Arrangement* 2013 (peça 542) também contempla a possibilidade de mitigação de risco país para efeito do cálculo do prêmio do seguro, nos seus Artigo 30 e 31 (p. 17-18) e Anexo VIII (p. 128, porém de forma bem mais restritiva. Essa versão do *Arrangement* altera a denominação do mitigador para “*Credit Enhancement Factor (CEF)*” e limita sua aplicação específica a duas hipóteses: (i) *Offshore Future Flow Structure Combined with Offshore Escrow Account* e (ii) *Local Currency Financing*. Na primeira hipótese, admite-se a melhora de um nível de risco país apenas. Já em relação à segunda hipótese, considera-se um desconto máximo de 20% no risco país. Prevê-se, ainda, melhorar o *buyer risk credit* admitindo-se um CEF máximo de apenas 0,25.

88. Quanto ao desconto concedido a Angola, os argumentos apresentados pelos responsáveis arrolados não destoam dos que já haviam sido analisados e refutados pela equipe de auditoria, no sentido de que a mitigação conferida estaria amparada no Memorando de Entendimento Brasil-Angola (MEBA) em que se previam contragarantias. A unidade técnica ressalva que de inovador restaram apenas os fundamentos apresentados por dois dos responsáveis arrolados, em que, todavia, novamente não se respeitou a coerência dos critérios adotados por essa organização internacional, tese com a qual me alinho, tal como excerto da instrução técnica à peça 560 adiante reproduzido:

444. Em relação a Angola, a mitigação estaria amparada nas contragarantias estabelecidas no Memorando de Entendimento Brasil-Angola (MEBA) (parágrafos 22, 25, 31, 32, 49.i e x, 148.ix, 163, 167, 191, 225 e 369 desta instrução). Aqui cabe remeter às razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Antônio José Alves Júnior e Miguel João Jorge Filho, tendo em vista avançarem além dos singelos argumentos apresentados por outros responsáveis que apenas amparam a mitigação à assinatura de atos internacionais que previam a adoção de contragarantias (parágrafos 31-32 e 167 desta instrução). Segundo alegado:

(...) a oferta de contragarantias nos termos acima descritos seria um mitigador que se aproximaria daquele previsto no Arrangement 2004, denominado *OFFSHORE FUTURE FLOW COMBINED WITH ESCROW ACCOUNT* (fluxos externos futuros combinados com *escrow accounts*). Apesar da alta exposição de Angola ao FGE em dezembro/2008 (19,5% da exposição total do fundo), segundo seu Relatório de Desempenho, superada apenas por Argentina (28,1%) e maior que a dos Estados Unidos (13,9%), não havia qualquer indicação de sinistro de Angola. Assim, a conjugação das contragarantias e o histórico de boas relações comerciais entre os países justificariam o desconto de 30% do prêmio de risco em razão de sua similaridade com o mitigador previsto pela OCDE, que funcionaria como um *benchmarking*.

(...)

167. Em relação à conta-petróleo Brasil-Angola, em síntese, são entabulados seguintes argumentos com vistas a justificar sua capacidade de mitigação de 30% (peça 347, p. 30-33):

(i) o mecanismo seria fruto de evolução histórica, pois já havia sido implementado desde o início de 1980 como uma forma de contornar a escassez de divisas provocada pela crise do petróleo inaugurada em 1973 e viabilizar as exportações brasileiras para construção de aproveitamento hidrelétrico, o qual contava, no seu início, com a participação da Petrobras que importava petróleo de Angola e direcionava o pagamento de sua dívida para o Brasil, arcando apenas com o saldo existente;

(ii) o relatório de auditoria teria supostamente considerado que o mecanismo não seria adequado por não ter o formato idêntico do Entendimento da OCDE, o que não corresponderia à realidade da prática comercial;

(iii) Angola optara pela oferta da Alemanha que teria oferecido condições mais vantajosas que a brasileira para fornecimento de equipamentos eletromecânicos para construção da hidrelétrica de Laúca, no Rio Kwanza, com garantia integralmente soberana desse país;

(iv) as condições em que eram mantidos os saldos credores pela Sonangol, empresa angolana de petróleo, em contas do Banco do Brasil fora de Angola, mesmo dependentes dessa empresa, 15% do total das exportações, além do que outros 15% eram pagos à vista devido ao limite máximo de financiamento ser de 85%.

445. Da mesma forma que operado com o CCR, em relação a Angola também não se identifica a elaboração de técnicas para respaldar o desconto de 30% na classificação de risco do país. Além do suscitado histórico de adimplência favorável, extrai-se casuisticamente referencial do *Arrangement* da OCDE totalmente desconectado do seu contexto para suportar a mitigação.

446. A título comparativo, o Anexo VII do *Arrangement* 2004, na hipótese de aplicação específica de mitigação “*Offshore Future Flow Structure Combined with Offshore Escrow Account*” (peça 358, p. 90-92), prevê 11 critérios, além de 10 fatores adicionais para admitir a adoção de um *MEF* de 20%. Dentre eles, cabe citar o 3º critério, o qual prevê a combinação de fonte de receitas, de modo que não provenham apenas do país devedor, mas também de outros com classificação de risco melhor, ou seja, normalmente países de classificação de risco 0. Para ampliar tal *MEF* para 40 ou 30%, somente considera-se 2 situações específicas,

que não se amoldam às operações com Angola, em que ainda teriam que ser atendidos outros critérios adicionais.

89. Um outro aspecto que merece ser abordado diz respeito à origem da iniciativa de adoção das mitigações nos percentuais questionados. Conforme já destacado neste mesmo tópico do presente Voto, uma razão fundamental para que se suscitasse a alteração da metodologia então adotada de definição da exposição a partir do limite de prêmio para limite de exposição nos termos aprovados pela NTA 2008 foi o represamento de operações de apoio às exportações para a Argentina (51ª Reunião Ordinária do COFIG, de 29/10/2008).

90. A teor do conteúdo dessa e das demais atas das reuniões do Cofig aludidas pelos arrolados na tentativa de conferir respaldo técnico para o que havia sido aprovado em termos de mitigadores para as operações cursadas no CCR e para Angola, não é possível identificar de onde ou de quem se originou a proposta de adoção de desconto de 30% para o referido país africano. Verifica-se somente a referência, também acima mencionada, de que a mitigação conferida estaria amparada no Memorando de Entendimento Brasil-Angola (MEBA) em que se previam contragarantias, embora tal acordo internacional não faça quaisquer referências a mitigadores de risco, nem muito menos sobre eventuais percentuais de desconto a serem aplicados.

91. Já quanto ao CCR, é possível identificar uma predisposição para que se aplicasse à metodologia de cálculo dos limites de exposição por país o mesmo desconto na classificação de risco país atribuída pela OCDE já incidente na precificação do prêmio de seguro desde a edição da Resolução Camex 44/2003 (Classificação de risco 1/7 ou desconto de 80% no *rating* OCDE). Considerando que uma alegação essencial para que se suscitasse a alteração da metodologia então vigente tratando da exposição do FGE consistia na necessidade de facilitar as operações de apoio às exportações brasileiras, devido especialmente à crise financeira de 2008, seria natural que tal demanda fosse apresentada à empresa contratada para operar o SCE, no caso, a SBCE, para que se procedesse à concepção da nova metodologia e dos critérios a ela aplicáveis.

92. Nada obstante, o que se observa são comentários apresentados por representantes de órgãos componentes do Cofig no sentido de se adotar a mesma premissa da Resolução Camex 44/2003, a exemplo da afirmação do representante da Casa Civil por ocasião da 54ª Reunião Ordinária desse colegiado, de 28/1/2009, em que se aprovara a NTA 2008 e em seu bojo o *MEF* de 50% para o CCR, de que haveria, consoante excerto adiante (*verbis*):

(...) uma inconsistência, uma vez que, **para efeito de cálculo de prêmio de risco, o modelo atual considera todas as operações cursadas pelo CCR como risco 1, independente do risco-país.** Já para o cálculo do limite de exposição do FGE, o modelo proposto inova, tratando o CCR como um mitigador de 50% sobre o risco-país. A segunda consideração refere-se à diferenciação atribuída ao risco dos países que cursam suas operações no CCR, visto que eles não mais serão avaliados uniformemente em função do mecanismo. Na opinião do representante de Casa Civil, esse novo conceito enfraquece o alcance do CCR enquanto mitigador de risco e, ainda, contraria qualquer estimativa de risco/país efetuada a partir do registro de operações cursadas ao amparo do mecanismo. (grifamos)

93. Outro exemplo pode ser extraído da ata da 65ª Reunião Ordinária do Cofig, de 14/12/2009 (peça 224, p. 16-17), em que foram apresentados os impactos no FGE das “sugestões” do MRE para que fosse adotada, na oportunidade: (i) alavancagem do 9,09 vezes sobre o Patrimônio Líquido (PL); e (ii) classificação de risco 1/7 quanto aos países do CCR para fins de limites de exposição. A propósito da questão, ao mesmo tempo em que tal posicionamento reforçam a convicção de que os *MEFs* aprovados careceram do respaldo técnico necessário, foi também invocado por alguns dos arrolados um suposto exercício de mera função representativa/institucional nos colegiados, o que não permitiria a responsabilização pessoal. Da mesma forma como sustentado pela unidade técnica, cujos fundamentos reproduzo a seguir, também não acolho tal argumento:

402. Invocou-se, ainda, a tese de que a atuação dos membros do Cofig e Camex seria meramente representativa/institucional, ou seja, teriam atuado seguindo o entendimento do órgão que representavam, sem autonomia de vontade (parágrafos 33, 40, 105, 136, 137, 139, 198 e 276 desta instrução).

403. Além disso, alega-se que seria inexigível nesses casos qualquer conduta diferente por parte do responsável que não fosse votar com a totalidade do colegiado pela aprovação da Nota Técnica Atuarial, baseada na teoria do *business judgment rule*, que tem origem em decisões colegiadas de empresas, mas cujos *standards* (razoável interpretação de que, ao tomar uma decisão no âmbito de risco do sistema financeiro, os conselheiros que agem com base em informações disponíveis à época, com base técnica, pautados pela boa-fé, sem interesse pessoal e na crença sincera de que a ação tomada era compatível com os interesses da instituição, jamais podem ser responsabilizados) poderiam ser adotados por analogia no âmbito das decisões coletivas do Cofig e da Camex (parágrafos 91, 193, 228, 267 e 318 desta instrução).

404. Sobre essa questão, conforme já aludido anteriormente, deve-se esclarecer que as decisões ora questionadas decorrem das competências estabelecidas pelo art. 84 da Constituição Federal, art. 20-B da Lei 9.649/98, art. 2º inciso IX, do Decreto 4.732/2003, e art. 1º e 3º do Decreto 4.993/2004 (posteriormente alterado pelo Decreto 7.714/2012). Segundo tais dispositivos, competem a ambos os colegiados (Cofig e Camex) ditar os rumos da política de financiamento às exportações de bens e serviços. Ao Cofig, cabe estabelecer **“os parâmetros e condições para concessão de assistência financeira às exportações e de prestação de garantia da União”** (art. 1º, inciso II, do Decreto 4.993/2004) e, com a redação dada pelo Decreto 7.714/2012, **“estabelecer 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”**. Por sua vez, compete à Camex **“fixar diretrizes para a política de financiamento das exportações de bens e de serviços, bem como para a cobertura dos riscos de operações a prazo, inclusive as relativas ao seguro de crédito às exportações”** (art. 2º, inciso IX, do Decreto 4.732/2003) e, da mesma forma, definir **“as diretrizes e os critérios para concessão de assistência financeira e de prestação de garantia da União nas exportações brasileiras”** (art. 3º do Decreto 4.993/2004).

405. As responsabilidades, portanto, defluem da manifestação de vontade de cada membro dos referidos colegiados que resultou na aprovação de mitigadores para efeito do cálculo do limite de exposição do FGE, ampliando a exposição do referido fundo a riscos não devidamente dimensionados, à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, sem que restassem consignadas nas respectivas atas quaisquer divergências ou oposições ao que fora estabelecido nesses documentos. A necessidade de consenso, por sua vez, não obrigava a nenhum dos integrantes dos colegiados a seguir uma alegada maioria como parece sugerir alguns. Sobre a possibilidade de adoção dos *standards* da *business judgment rule* (BJR), mesmo que por hipótese, tendo em vista que tal conceito relaciona-se com decisões negociais, não é possível atestar que as decisões exaradas nas atas em comento tenham sido desinteressadas, porém, diante de afirmações dos próprios responsáveis, é possível considerar que não tenham sido informadas, nem refletidas. Além disso, não foram apresentados quaisquer documentos que vinculassem a atuação desses integrantes à vontade de supostos representados. Outrossim, a composição de ambos os colegiados encontrava-se devidamente estabelecida nos seus respectivos decretos de criação, nos termos abaixo transcritos:

Decreto 4.993/2004

Art. 2º O COFIG tem a seguinte composição:

I - Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que o presidirá;

II - um representante de cada um dos seguintes órgãos:

- a) Ministério da Fazenda, que será o Secretário-Executivo do Comitê;
- b) Ministério das Relações Exteriores;
- c) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- d) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

e) Casa Civil da Presidência da República; e

f) Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda.

§ 1º Os membros de que tratam os incisos I e II e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos ao Conselho de Ministros da CAMEX, para designação mediante resolução.

§ 2º Na ausência dos titulares de que trata o § 1º, os suplentes os substituirão, com direito a voto, sem prejuízo do disposto no § 5º.

§ 3º Os titulares do Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, IRB-Brasil Resseguros S.A. e da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação - SBCE indicarão, ao Presidente do COFIG, um representante e respectivo suplente, que poderão ser convocados a participar das reuniões do Comitê para apresentar as operações, sem direito a voto.

§ 4º O Presidente do COFIG poderá convidar para participar das reuniões, sem direito a voto, outros representantes de órgãos da administração pública federal.

§ 5º Em suas faltas ou impedimentos, o Presidente do COFIG será substituído pelo Secretário-Executivo do Comitê.

Decreto 4.732/2003

Art. 4º A CAMEX terá como órgão de deliberação superior e final um Conselho de Ministros composto pelos seguintes Ministros de Estado:

I - do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que o presidirá; (Redação dada pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

II - Chefe da Casa Civil da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

III - das Relações Exteriores; (Redação dada pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

IV - da Fazenda; (Redação dada pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

V - da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e (Redação dada pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

VI - do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Redação dada pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

VII - do Desenvolvimento Agrário. (Incluído pelo Decreto nº 5.453, de 2005)

§ 1º deverão ser convidados a participar de reuniões do Conselho de Ministros da CAMEX titulares de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, sempre que constar da pauta assuntos da área de atuação desses órgãos ou entidades, ou a juízo do Presidente da República.

§ 2º O Conselho de Ministros deliberará mediante resoluções, com a presença de todos os seus membros ou, excepcionalmente, com indicação formal de representante, cabendo ao Presidente o voto de qualidade.

§ 3º Em suas faltas e impedimentos, o Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior será substituído, na Presidência do Conselho de Ministros da CAMEX, pelo Ministro de Estado da Fazenda.

§ 4º O Conselho de Ministros reunir-se-á pelo menos uma vez a cada mês, ou sempre que convocada pelo seu Presidente, com antecedência mínima de cinco dias.

§ 5º O Presidente, em casos de relevância e urgência, poderá reduzir o prazo fixado no parágrafo anterior. (Incluído pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

§ 6º A reunião do Conselho de Ministros somente poderá realizar-se com a presença de pelo menos quatro membros titulares. (Incluído pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

§ 6º A reunião do Conselho de Ministros realizar-se-á com a participação de, pelo menos, quatro Ministros de Estado membros da CAMEX ou Secretários-Executivos dos respectivos Ministérios. (Redação dada pelo Decreto nº 6.547, de 2008).

§ 7º A reunião poderá ocorrer por meio de conferência de vídeo, voz ou qualquer outro recurso tecnológico idôneo, e os atos e documentos expedidos pelo Conselho de Ministros, bem como pelo seu Presidente, poderão ser efetuados por meio eletrônico. (Incluído pelo Decreto nº 6.547, de 2008).

94. Ainda sobre o estudo de impacto cujos resultados foram apresentados pela SBCE na 65ª Reunião Ordinária do Cofig, invocado pela defesa como exemplo de embasamento técnico que teria sido adotado previamente às decisões questionadas, entendo que, em linha com o que já havia anteriormente aduzido no tópico “III”, a opção de manter a alavancagem de cinco vezes o valor do PL, em lugar de 9,09 segundo sugestão do MRE, de adotar uma trava do risco médio ponderado (*RWA*) da carteira do FGE em 1, além da concessão do desconto de 80% no risco dos países do CCR, o que fez a previsão de exposição máxima do referido fundo fosse reduzida de US\$ 165 bilhões para em torno de US\$ 42 bilhões, não pode ser considerada estritamente conservadora. Ao tecer comentários sobre a decisão de adotar o *RWA* médio do FGE em 1, conforme ata da 70ª Reunião Ordinária do Cofig, de 25/5/2010, na qual se chancelou a referida ampliação do desconto de 80% no risco dos países do CCR, o representante da SBCE afirma que com o mencionado ajuste realizado no *RWA* “operações cursadas dentro do CCR, que possuem a maior mitigação possível para o cálculo de seu valor em risco, não mais abririam espaço para outras operações do FGE por diminuir o *RWA* médio do Fundo como um todo”. Ou seja, a trava adotada, em verdade, limitaria a possibilidade de o FGE expor-se a “outras operações”, inclusive em relação a países de baixo risco segundo classificação original da OCDE, porém mantinha-se a expressiva exposição aos países do CCR de forma indistinta, inclusive aqueles com elevado saldo devedor com o Brasil no referido convênio, com todas as ameaças decorrentes dessa decisão que desconsiderava a natureza soberana do risco desses países, tal como já explicitado no tópico “IV” deste Voto.

95. Alguns arrolados invocaram como tese de defesa o resultado do estudo elaborado pela ABGF, em atendimento ao item 9.12 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, o qual não apontou desequilíbrio atuarial e/ou financeiro do FGE em vista dos achados de auditoria apurados no TC 032.888/2016-3 (peça 404). Diante de tal conclusão, foi aduzido que a adoção dos mitigadores de risco não resultou em dano ao erário. Conforme bem ressaltado pela unidade técnica (parágrafos 447 e 448 da instrução à peça 560), desde o saneamento dos presentes autos, não se cogitou a incidência de dano ao erário relacionada às ocorrências que ensejaram a realização das audiências.

96. Devo esclarecer que a determinação supracitada, oriunda do julgado que relatei, almejou suscitar nos órgãos e entidades da administração pública federal responsáveis pela gestão dos instrumentos de apoio às exportações brasileiras a busca por possíveis casos de desequilíbrios atuariais e/ou financeiros remanescentes no referido fundo como decorrência das decisões de redução de prêmios de seguro, de adoção de excepcionalidades no pagamento do prêmio de seguro em razão da modalidade *ongoing* e de aumento da exposição do FGE devido à adoção de descontos, para que, em caso positivo, fossem adotadas as providências cabíveis por parte da Camex e Cofig. O estudo apresentado, que reflete situação de maio/2018, por óbvio, não teria o condão de retroagir no tempo com vistas a sanear um aspecto da irregularidade em discussão nos presentes autos de que a adoção dos mitigadores de risco para o cálculo do limite de exposição dos países careceu de avaliação prévia ou mesmo concomitante com as decisões que aprovaram os respectivos descontos.

97. Por outro, as simulações realizadas pela equipe de auditoria (TC 032.888/2016-3) utilizando planilhas disponibilizadas pela própria ABGF consentâneas com o período em que os apoios às operações de exportação foram apreciados, conforme já havia descrito no tópico “III” acima, demonstraram que, com a adoção dos mitigadores, ocorreu diminuição expressiva do *RWA*, com

reflexos igualmente negativos sobre a Margem de Solvência (MS), além de ampliação significativa da Exposição Máxima (Exp. Max.). De outro modo, sem a adoção dos mitigadores questionados, Argentina (dezembro/2009, dezembro/2010, junho/2011, dezembro/2012, junho/2013, dezembro/2013, junho/2014, dezembro/2014, junho/2015 e dezembro/2015); Venezuela (dezembro/2012, junho/2013, dezembro/2013, junho/2014, dezembro/2014, junho/2015 e dezembro/2015); e Angola (dezembro/2014 e junho/2015) não teriam margem para novas exposições nos mencionados semestres.

98. No tópico “IV”, também são descritos outros dados que comprovam que, em 2016, o Brasil tinha posição credora no CCR frente a todos os países que compõem o convênio, especialmente em relação à Venezuela, Argentina e República Dominicana. No tópico “VI”, por sua vez, resalto a situação representativa da Venezuela, com US\$ 723 milhões ou R\$ 3.6 bilhões já reembolsados pelo FGE ao BNDES devido a prestações em atraso desse país em operações de exportação de bens e serviços de engenharia, situação que poderia ser ainda mais gravosa se não houvesse a decisão, adotada pelo referido banco de fomento, de suspender os desembolsos em projetos com suspeita de corrupção por parte das empreiteiras, em que novamente se destacam, em termos de materialidade, aqueles sediados nesse país beneficiado com mitigações de risco ao amparo do CCR.

99. Ademais, um argumento recorrente apresentado pelos arrolados é que o apoio governamental à exportação é uma solução para uma falha de mercado, bem como teria sido utilizada como instrumento para reduzir os efeitos da crise financeira de 2008. A esse respeito, consoante bem assinalado pela unidade técnica (parágrafos 424 e 454 da instrução à peça 560), é necessário esclarecer que, desde a fiscalização que originou a presente representação, buscou-se exaustivamente junto aos órgãos e entidades envolvidos com a matéria a obtenção de esclarecimentos sobre os fundamentos da decisão de aprovação de mitigadores de risco para efeito do cálculo dos limites de exposição por país, medida que, a meu ver, não desconsidera a importância da política pública de apoio às exportações brasileira. Ao contrário, como dito, procuram compreendê-la e analisá-la a luz dos ditames normativos vigentes, como é próprio do mister do Tribunal no exercício do controle externo. Por tudo isso, mesmo atos administrativos respaldados em (i) “decisão de Estado”; (ii) “posicionamento de Estado”; (iii) “objetivos de políticas então vigentes”; (iv) “ato de império” ou “políticas de Estado”; e (v) “Decisões estratégicas de Estado” (parágrafo 431 da instrução à peça 560), também devem subsumir-se às balizas constitucionais, legais e infralegais, **a fim de que não se dê azo ao arbítrio.**

100. Portanto, em linha com o entendimento da unidade técnica, também considero a aprovação de mitigadores de risco para a Angola e para os países do CCR, nos termos já anteriormente descritos, medida casuística. Por um lado, descartou-se a adoção integral dos parâmetros estabelecidos no *Arrangement* da OCDE, norma consagrada e que provê presunção de conformidade em favor dos sistemas que a seguem (*safe harbor*), para definição dos *MEFs* no cálculo do prêmio do seguro, aplicável em casos excepcionais e com o preenchimento de diversos requisitos simultâneos, mesmo que de forma adaptada para o cálculo do limite de exposição dos países ao FGE, sob a alegação de que o Brasil não compõe essa organização internacional. De outro modo, deixou-se de elaborar um regramento próprio nacional devidamente respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações.

101. Outrossim, conquanto se almeje conferir às supramencionadas discussões que teriam sido realizadas no âmbito das reuniões do Cofig e de encontros de trabalho de um Grupo de Assessoramento Técnico (GAT), formado por representantes do Banco do Brasil, SBCE e BNDES, além de invocadas contribuições da própria SBCE e da Sain-MF, uma espécie de “chancela técnica” para as decisões ora questionadas, não há quaisquer registros a respeito do que, efetivamente, teria sido debatido nesses fóruns, embora exaustivamente requisitados desde a fase de execução da fiscalização que deu ensejo à presente representação. Também, muito menos, foram instaurados procedimentos administrativos que permitissem avaliar a forma e o conteúdo do processo decisório técnico nos órgãos de apoio aos colegiados, o que oportunizaria uma análise pessoal da conduta de cada agente. Tal como

asseverei acima, a aprovação indistinta e expressiva de *MEF* nas operações cursadas no CCR expôs o FGE a países de risco alto que compõem o convênio, conflitou com a natureza soberana desses riscos e não estava baseada em critérios atuariais capazes de cobrir o risco de inadimplência das obrigações garantidas. Da mesma forma, a referência emprestada da OCDE para amparar os *MEF* não guardava coerência e não se harmonizava com a metodologia estabelecida pela própria organização internacional, nem estava respaldada em procedimento técnico próprio. Portanto, ao contrário do que seria esperado de colegiados com composição altamente qualificada à luz do disposto no art. 2º do Decreto 4.993/2004 e no art. 4º do Decreto 4.732/2003, as respectivas decisões ora postas ao escrutínio do Tribunal não foram adequadamente adotadas, nem foram aduzidas quaisquer ressalvas em relação ao aprovado, o que dificulta verificar o nível ou grau de participação de cada responsável, posto que defluem da atuação conjunta dos respectivos componentes presentes nas multicitadas reuniões do Cofig e da Camex. Ademais, como apontado pela unidade técnica, também não foram apresentados quaisquer documentos que vinculassem a atuação desses integrantes à vontade de supostos representados.

102. Nada obstante, embora os elementos trazidos pelos arrolados não tenham sido capazes de afastar a reprovabilidade da decisão de adoção de mitigadores de risco sem a fundamentação técnica adequada, com todos os riscos e efeitos já anteriormente apontados, considero necessário buscar realizar, em vista do disposto no art. 28 da LINDB, uma justa responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

103. Desse modo, ao compulsar o teor das três ocorrências ora em exame, quais sejam, a aprovação de *MEF* de 50% para os países que cursavam suas operações no CCR e de 30% para Angola, em 2009; de ampliação desse mitigador relacionado ao aludido convênio para 80%, em 2010; e de **manutenção** desse mesmo percentual, em 2013, observo que seu conteúdo deve ser analisado sob perspectivas distintas.

104. A meu ver, a decisão de manutenção do *MEF* de 80% no bojo da aprovação da NTA 2013, em vigência desde 2010, relacionadas às condutas 5 e 6 previamente descritas, não deve ser caracterizada como erro grosseiro a justificar a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Ademais, foi acessória ao tema central da referida nota técnica que cuidou essencialmente da mudança da metodologia de cálculo do prêmio de seguro (modelo Knaepen Package – KP para o Malzkuhn-Drysdale Package - MD). Neste ponto, portanto, divirjo da unidade técnica e do MPTCU e, excepcionalmente, em que pese também não acolhendo as razões de justificativa apresentadas, deixo de aplicar as sanções propostas em relação às condutas 5 e 6.

105. Em relação às condutas 1 a 4, também entendo, diferentemente da unidade técnica e do MPTCU, que seja possível diferenciar o nível de reprovabilidade dos integrantes dos colegiados envolvidos a partir do seu grau de envolvimento com a matéria objeto de questionamento, para efeito de caracterização do erro grosseiro.

106. No que concerne ao Cofig, a teor das atas da 54ª e da 70ª Reuniões Ordinárias, bem assim em razão dos registros existentes nas atas de outras reuniões desse colegiado (51ª a 59ª e 64ª a 66ª), verifica-se que houve participação relevante do representante da SBCE, empresa contratada para operar o SCE, conquanto suas premissas apresentadas para respaldar os mitigadores adotados não tenham sido validadas. Desse modo, é possível admitir que seus posicionamentos tenham 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, mesmo sem acolher suas razões de justificativa.

107. O mesmo raciocínio, todavia, não pode ser aplicado aos integrantes mais afetos ao tema tratado. Nesse caso, refiro-me ao secretário-executivo do colegiado e ao seu presidente. Os Decretos 6.661/2008 e 7.050/2009, vigentes, respectivamente, nas datas de realização da 54ª e da 70ª Reuniões Ordinárias do Cofig, dispunham, dentre outras medidas, sobre a estrutura regimental do Ministério da

Fazenda. O art. 18, incisos VI e VIII, do Anexo I do Decreto 6.661/2008 e o art. 28, incisos VI e VIII, do Anexo I do Decreto 7.050/2009 estabeleciam, igualmente, que competia à Secretaria de Assuntos Internacionais (Sain-MF) (*verbis*):

(...)

VI - assessorar a Presidência e exercer a Secretaria-Executiva do COFIG;

(...)

VIII - exercer atribuições relativas ao SCE, além daquela mencionada no inciso anterior, incluindo a contratação de instituição habilitada a operar o SCE, para execução de todos os serviços a ele relacionados, inclusive análise, acompanhamento, gestão das operações de prestação de garantia e de recuperação de créditos sinistrados; (grifei)

108. Sendo assim, tendo em vista o suporte técnico prestado pela Sain-MF ao presidente do Cofig, bem como por ser essa secretaria a responsável pela contratação da SBCE e, por conseguinte, competir-lhe acompanhar os serviços prestados por essa empresa, além de estar representada no colegiado no papel de secretaria-executiva, acolho em relação a ambos, respectivamente, nas pessoas dos Srs. Ivan João Guimarães Ramalho (CPF 280.080.578-15) e Luiz Fernando Pires Augusto (CPF 688.045.557-34), a proposta de aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, afastando-a, excepcionalmente, em relação aos demais integrantes do Cofig presentes às 54ª e 70ª Reuniões Ordinárias.

109. Do mesmo modo, compreendo deva ser avaliado o nível de reprovabilidade dos integrantes da Camex presentes às 68ª e 72ª Reuniões. Os representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que exerce a presidência do colegiado e também conta com o apoio técnico de uma secretaria-executiva, e o representante do Ministério da Fazenda, ao qual diretamente se vincula a Sain-MF, apresentam elevado grau de envolvimento com a matéria em exame. Com isso, anuo à proposta de aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aos aludidos representantes, respectivamente, Srs. Miguel João Jorge Filho (CPF 024.842.858-68), presente nas 68ª e 72ª Reuniões, e Nelson Machado (CPF 004.364.701-44), presente apenas na 68ª Reunião. Outrossim, na medida em que a Camex representa a instância de mais alta hierarquia, de cuja apreciação final dependeu a vigência dos mitigadores questionados, considero um maior nível de reprovabilidade das condutas envolvidas em relação aos membros desse colegiado, situação a ser refletida na dosimetria das penas.

110. No mais, acolho as propostas da unidade técnica, com os ajustes do MPTCU, de:

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

b) excluir a responsabilidade de Antônio Carlos Pinho de Argolo (CPF 003.592.545-00) e Jorge Alberto Portanova Mendes Ribeiro Filho (CPF 165.085.130-87), em razão do falecimento de ambos;

c) considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. João Bernardo de Azevedo Bringel (CPF 224.830.041-72), dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

d) acatar as razões de justificativas apresentadas de Evandro de Sampaio Didonet (CPF 295.482.410-72) e Giles Carriconde Azevedo (CPF 316.531.971-53);

e) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Fernando Pires Augusto (CPF 688.045.557-34) em relação a uma das condutas que lhe foi imputada, por não gozar da condição de membro efetivo da Camex e nem ter sido formalmente designado para 72ª Reunião desse colegiado, realizada no dia 26/5/2010, e rejeitar quanto às demais condutas quando atuou como integrante do Cofig na condição de representante suplente do Ministério da Fazenda.

VIII – Avaliação da prescrição punitiva à luz da Resolução TCU 344/2022

111. A unidade técnica realizou a análise acerca da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, tendo em vista as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis arrolados, à luz do disposto no Acórdão 1.441/2016 – TCU – Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, firmou entendimento de que tal pretensão subordinava-se ao prazo decenal indicado no art. 205 do Código Civil, contado da ocorrência da irregularidade sancionada, operando os atos de citação, de audiência e de oitiva como causas de interrupção da prescrição. Sendo assim, considerando que o ato de ordenação das audiências ocorreu em 25/1/2019, não havia ainda transcorrido o prazo de 10 anos, contado das datas das reuniões em que foram irregularmente aprovados os mitigadores de risco em tela (54ª Reunião do Cofig, de 28/1/2009, 68ª Reunião da Camex, de 28/10/2009, 70ª Reunião do Cofig, de 25/5/2010, 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010, 101ª Reunião do Cofig, de 30/1/2013, e 93ª Reunião da Camex, de 5/2/2013).

112. A seu turno, o MPTCU orienta sua análise com base na Lei 9.873/99, bem assim nos fundamentos da ADI 5.509 (STF), que adotam o prazo de prescrição de cinco anos para a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, contados da prática do ato, dentre outras hipóteses, além da prescrição do procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. No bojo da referida ação judicial, que trata de atos irregulares verificados originalmente pelo TCU em fiscalizações, restou decidido que “c) em irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações: ‘Finalmente, 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’”. Desse modo, em razão da autuação do processo de fiscalização que originou os presentes autos (TC 032.888/2016-3), em 16/11/2016, sem que transcorresse mais de cinco anos sem a apuração dos fatos, nem permanecendo o referido processo e a representação ora em exame paralisados por mais de três aguardando julgamento ou despacho, também, nessa perspectiva, não estaria consumada a prescrição punitiva do TCU.

113. Diante da edição da Resolução TCU 344/2022, procedo agora à análise da prescrição punitiva tendo em vista os parâmetros estabelecidos por essa norma.

114. O art. 2º da resolução estabelece que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal, contados, segundo o art. 4º, inciso IV, “**da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal**, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade”. A autuação do TC 032.888/2016-3, conforme indicado pelo MPTCU, ocorreu em 16/11/2016, cujo relatório de auditoria foi apreciado por meio do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, prolatado na Sessão de 9/5/2018.

115. Por determinação do subitem 9.5 do supramencionado julgado, a presente representação foi autuada em 23/5/2018. Consoante instrução de 24/1/2019 (peça 11), foi proposta a realização de audiência dos responsáveis, em relação a qual manifestei anuência mediante Despacho de 25/1/2019 (peça 13), procedendo-se, por conseguinte, o encaminhamento dos respectivos expedientes aos arrolados (Apêndice A da instrução à peça 560). Em seguida, a teor dos Despachos de 3/5/2019 (peça 263) e 1/7/2019 (peça 343), deferi pedidos de prorrogação de prazo para encaminhamento de razões de justificativa apresentados por diversos responsáveis arrolados. Por fim, nos termos da instrução de 16/12/2021 (peça 560), foi entabulada proposta de mérito diante das razões de justificativa apresentadas, ocasião em que solicitei, conforme Despacho de 7/3/2022 (peça 588), a manifestação do MPTCU. O Parecer Ministerial, por sua vez, é de 28/6/2022 (peça 612).

116. Por todo o exposto, diante das causas interruptivas acima descritas, verifica-se também não ter ocorrido a prescrição principal, nem a prescrição intercorrente, previstas, respectivamente, no art. 2º e art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

IX – Dos novos elementos extemporaneamente juntados aos autos

117. O Parecer do MPTCU (peça 612) ressalta a juntada de alegações e documentos (peças 566 e 584) extemporaneamente à presente representação, bem assim consigna que a etapa de instrução se encerrou em 16/12/2021 com o pronunciamento do dirigente máximo da unidade técnica (peça 562), à luz do disposto no 160, caput e §2º, do Regimento Interno do TCU, sem olvidar de mencionar que o §3º do referido dispositivo resguarda o direito das partes de distribuir memorial, após a inclusão do processo em pauta, aos ministros, ministros-substitutos e ao representante do Ministério Público. Na sequência, afirma a solidez da proposta da unidade técnica, porquanto fundamentada e respaldada na norma regimental. Além disso, assevera que uma nova análise sobre os novos elementos apresentados teria natureza precária e meramente complementar e dependente da existência de documentos substancialmente novos sobre a prova produzida, não vislumbrando, contudo, a caracterização de tais condições, bem como condicionada à anuência do Tribunal. Conclui assentando que a não realização dessa análise específica dos elementos extemporâneos apresentados pela unidade técnica não caracteriza cerceamento de defesa.

118. Alinho-me ao entendimento do MPTCU. A teor desses novos elementos acostados, também não identifico a existência de documentos/informações que inovem em relação ao que já havia sido juntado aos autos pelos responsáveis arrolados e devidamente analisados pela unidade técnica.

119. Após o pronunciamento ministerial, verifico que foram juntados novos elementos pelo Sr. Enio Cordeiro (peça 645) e pelo Sr. Ruy Nunes Pinto Nogueira (peça 675).

120. Quanto ao conteúdo da peça 645, engendra-se entendimento de que a pretensão punitiva e de ressarcimento do Tribunal restaria prescrita, na medida em que transcorridos mais de cinco anos desde a apresentação da prestação de contas do FGE à Controladoria Geral da União (CGU), a qual teria supostamente a incumbência de analisar as atas das reuniões realizadas pelo Cofig e que haveria auditoria programada no referido fundo para março/2011. Dessa forma, requer a juntada dos “relatórios da CGU sobre a aprovação pelo Cofig da NTA 2008”. Verifica-se que as questões abordadas não são novas em relação ao que já foi analisado pela unidade técnica, pelo MPTCU e por este Voto, porquanto tratam fundamentalmente sobre a prescrição da pretensão punitiva do TCU e de possível preclusão e irretratabilidade das decisões que julgaram as contas do FGE.

121. No que concerne à peça 675, também são repisados argumentos já adequadamente analisados, atinentes, em essência, a: (i) não individualização da conduta imputada; (ii) representação institucional do MRE, com posição pré-determinada; (iii) ausência denexo causal; (iv) ausência de erro grosseiro; (v) ausência de dano; e (vi) prescrição.

X – Dosimetria da pena

122. Cabe aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos responsáveis arrolados cujas razões de justificativa não foram acolhidas e cujas condutas restaram caracterizadas por erro grosseiro, tendo em vista o art. 28 da LINDB.

123. Por sua parte, o MPTCU sugere que seja considerada favoravelmente aos responsáveis a circunstância de que as irregularidades foram praticadas em um contexto de política pública de estímulo à exportação para enfrentamento de crise financeira mundial à época, com atuação prévia de outros órgãos. A despeito de não encontrar nos autos elementos que permitam conferir respaldo técnico às premissas que teriam orientado as decisões questionadas e que alegadamente teriam surgido no bojo de discussões realizadas por órgãos de apoio aos colegiados, considero, por outro lado, que o

ambiente à época se encontrava impregnado pelos efeitos da crise financeira de 2008, o que, a meu ver, justifica, à luz do disposto no art. 22 da LINDB, reputar tal circunstância como atenuante para as multas a serem aplicadas, cujo valor máximo, nos termos da Portaria TCU 36/2023, de 30/1/2023, foi estabelecido em R\$ 79.004,53.

124. Dessa maneira, cabe aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos Srs. Ivan João Guimarães Ramalho (CPF 280.080.578-15) e Luiz Fernando Pires Augusto (CPF 688.045.557-34) a multa de R\$ 20.000,00, para cada uma das condutas 1 e 3, o que resulta no valor de R\$ 40.000,00 a cada responsável.

125. Quanto aos Srs. Miguel João Jorge Filho (CPF 024.842.858-68) e Nelson Machado (CPF 004.364.701-44), cabe aplicar a multa de R\$ 50.000,00, para cada uma das condutas 2 e 4, o que resulta no valor de R\$ 100.000,00 para o responsável Miguel João Jorge Filho (condutas 2 e 4) e de R\$ 50.000,00 para o responsável Nelson Machado (conduta 2).

126. Tendo em vista o disposto no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, as sanções previstas no art. 58 da referida Lei devem estar compreendidas entre cinco e cem por cento do valor definido em norma da Presidência do Tribunal, já acima indicada, que fixou como valor máximo o montante de R\$ 79.004,53, e considerando que o valor de multa aplicável atribuída ao responsável **Miguel João Jorge Filho (CPF 024.842.858-68)** extrapolaria tal limite, deve-se proceder ao ajuste desse valor com limitação final ao teto previsto na referida Portaria, de modo a **fixar-lhe o valor máximo permitido de R\$ 79.004,53**.

127. Registro, por fim, que, no âmbito de memorial apresentado por um dos arrolados nos autos, Sr. Beto Ferreira Martins Vasconcelos (peça 688), consta pedido de retirada do presente processo de pauta, sob o argumento de que deveria ser julgado conjuntamente com o TC 015.843/2018-1, do qual também sou relator, em razão de alegado risco de decisões conflitantes.

128. A meu ver, entretanto, não vislumbro a possibilidade de concretização do risco apontado por dois motivos. O primeiro deles é que o aludido TC 015.843/2018-1, apesar de versar sobre questionamentos acerca da adoção de mitigadores para o cálculo do limite de exposição dos países, possui objeto distinto dos presentes autos por não envolver os entes soberanos que cursavam suas operações no CCR e também, em relação à Angola, o período de adoção do desconto contestado é posterior ao período de vigência da NTA 2008. O segundo motivo é que aqui os arrolados integrantes da Camex e do Cofig foram ouvidos em audiência para justificar-se a respeito de conduta claramente **comissiva** de expressa aprovação de *MEFs* em percentuais indicados no bojo de notas técnicas atuariais ou mesmo de sua ampliação conforme referência descrita em atas de reuniões dos referidos colegiados. O aludido processo apontado como referência, entretanto, cuida de analisar as condutas dos integrantes da Camex e Cofig por ocasião da aprovação de cobertura do SCE relacionada a países sobre quais constava informação obtida em planilhas de controle da SBCE/ABGF de adoção de mitigadores para efeito do cálculo do limite de exposição. Nesse caso, portanto, questiona-se suposta postura **omissiva** pela ausência de questionamento da mitigação indicada nas respectivas planilhas.

129. Desse modo, cabe indeferir o pedido de retirada de pauta apresentado.

Diante do exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de novembro de 2023.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de representação instaurada em atendimento ao subitem 9.5 do Acórdão 1.031/2018-Plenário, com o objetivo de examinar supostas irregularidades praticadas pelos diversos responsáveis envolvidos na aprovação da Nota Técnica Atuarial de 2008, que modificou as regras relativas aos limites de exposição do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) para países da América Latina integrantes do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) e para Angola.

2. De modo mais preciso, como bem situou o relator, nesta fase processual, apuram-se as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis diante de suas atuações como membros dos colegiados da Câmara de Comércio Exterior (Camex) e do Comitê de Financiamento e Garantia de Exportações (Cofig), especificamente nos seguintes eventos:

a) aprovação pela Camex da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008 (68ª Reunião do Conselho de Ministros de 28/10/2009), que fora previamente aprovada pelo Cofig (54ª Reunião do Comitê, de 28/1/2009), autorizando a aplicação de desconto de 50% (MEF – Mitigation Exclusion Factor) no rating OCDE dos países que cursavam suas operações no CCR e de 30% para Angola;

b) ampliação do desconto acima referido para 80% (MEF – Mitigation Exclusion Factor) no rating OCDE dos países que cursavam suas operações no CCR, aprovada pelo Cofig (70ª Reunião Ordinária, de 25/5/2010), e pela Camex (72ª Reunião, de 26/5/2010); e

c) aprovação da Nota Técnica Atuarial de 5/2/2013, a qual reproduziu, em seu subitem 4.1.4 MARGEM DE SOLVÊNCIA (MSFGE) a autorização para desconto de 80% (MEF – Mitigation Exclusion Factor) no rating OCDE dos países que cursavam suas operações no CCR, desta feita, mediante a adoção da classificação 1/7 para as cursadas no CCR, o que equivale ao mesmo desconto de 80% segundo a fórmula Rating Reverso = Arred [Rating OCDE (1-MEF)].

3. Não se realizaram as audiências dos técnicos responsáveis pelo suporte técnico aos colegiados por tais decisões, como servidores da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (Sain/MF), do Grupo de Assessoramento Técnico do Cofig (GAT), ou tampouco da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), empresa contratada para prestação de assessoria técnica especializada com relação à securitização de exportações.

4. No que se refere ao conteúdo das regras aprovadas pelos colegiados, remetem-se como injustificados e sem motivação técnica, os descontos no rating da OCDE atribuídos, a partir de 2008, para países do CCR e Angola, ampliando a exposição do FGE para tomadores de crédito com alta classificação de risco.

5. A metodologia foi formulada pela SBCE. A empresa apresentou a sua Nota Técnica Atuarial ao colegiado do Cofig, em 17/12/2008. Em reunião de 28/1/2009, aquele comitê aprovou o documento, submetendo-o à Camex, que aprovou a aplicação dos novos critérios em 28/1/2009.

6. Após diversas reuniões em que se discutiu elástico ainda maior dos mitigadores de risco, lastreado pelas avaliações da SBCE, em 25/5/2010, o Cofig aprovou novas regras para a modelagem a securitização das exportações, encaminhando o processo à Camex, que endossou a proposta em 25/10/2010, aumentando os descontos no **rating** para 80%.

7. Em 5/2/2013 o tema foi novamente discutido, com produção de nova Nota Técnica Atuarial pela SBCE, identicamente aprovada pelos colegiados, mantendo-se o desconto de 80%.

II – Contextualização dos normativos questionados e da mitigação de riscos a limite de exposição ao capital

8. Em rápido contexto desses descontos no **rating** – nominados **Mitigation Exclusion Factor** (MEF) – após a crise financeira de 2008, o Comitê de Basileia reviu suas regras prudenciais para que os bancos e agências de crédito pudessem, de modo mais seguro e coerente, avaliar seus limites de alavancagem financeira. Essa alavancagem, em última instância, remete ao montante de crédito disponível que as instituições dispõem para empréstimos, securitizações e outras aplicações, em comparação com o tamanho do seu patrimônio. Quanto maior o risco dos tomadores, por exemplo, menor a margem de crédito disponível.

9. Cite-se, também, o conceito de Margem de Solvência (MS), que é o capital próprio mínimo que uma instituição bancária precisa ter para se proteger de ativos de risco. Seria uma “reserva”, tão maior quanto mais elevado for o risco das operações. No caso do FGE, quanto maior a solvência, menos haverá margem de securitização disponível para fomentar o crédito à exportação brasileiro.

10. Dessa lógica, surge o conceito de Ativo Ponderado pelo Risco (**Risk Weight Asset** - RWA) e Patrimônio Líquido Alavancado (PLA Alavancado). Para a avaliação do RWA, no caso de créditos para exportação, a OCDE sugere ponderar duas variáveis: o limite de exposição ao crédito para cada país; e “Peso de Risco” (**RiskWeight**), que pode ir de 0% a 150%, a depender do **score** de risco de cada tomador.

11. Grosso resumo, os nominados descontos no MEF, ora discutidos, são aplicados diretamente no “peso de risco” (**RiskWeight**), que vai de 0 a 7, sugerido em metodologia da OCDE, para o cálculo dos “ativos ponderados pelo risco” (**Risk Wight Asset** – RWA):

ECA risk scores	0-1	2	3	4 to 6	7
Risk weight	0%	20%	50%	100%	150%

12. Em aplicação prática do desconto conferido mediante a aprovação da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008, na hipótese de um país ter **score** de risco originário máximo de 7, segundo classificação da OCDE, ao se conceder 50% de desconto, essa nota é reduzida para três. Ou seja, o “Peso do Risco” passa de 150% para 50%, reduzindo em três vezes o nível mínimo de capital assecuratório.

13. Se o desconto é de 80%, todos os países da CCR, independentemente do seu histórico, teriam nota 0 ou 1, sem qualquer mitigador de risco no capital assecuratório e da margem de exposição.

14. As justificativas para tal redução perpassam, principalmente, pela necessidade de fomento ao crédito de exportação, em política anticíclica, em virtude da crise financeira de 2008, medida inclusive recomendada em reuniões do G20 (desde que seguidos os níveis prudenciais admissíveis); bem como pelo menor risco dos países que compõem o CCR, pela natureza do próprio “Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos”, em suposto alinhamento com a própria metodologia sugerida pela OCDE e a práticas de agências de apoio à exportação em outros países do mundo.

15. Sobre a lógica de abrandamento do risco a países do CCR, tal como sumariado pelo eminente relator, o convênio “*foi concebido, originalmente, com o objetivo de facilitar o intercâmbio comercial da região, ao reduzir as transferências internacionais num cenário de escassez de divisas que marcou a década de 80*”. Mediante acordo, implantou-se um mecanismo que “*se constitui, na prática, de um Sistema de Compensação de Pagamentos operacionalizado pelos bancos centrais participantes, por meio de compensações quadrimestrais [...]*” (grifou-se).

16. A unidade técnica, no relatório antecessor, sintetizou como funcionam os procedimentos de compensação:

“149. A compensação, em dólares dos Estados Unidos, é efetivada na semana seguinte ao fechamento de cada quadrimestre. Baseado em um sistema de Liquidação Diferida pelo Líquido – LDL, são cursados e compensados pagamentos internacionais entre esses bancos centrais, de modo que, logo após o encerramento de cada período de compensação, somente se transfere ou se recebe, segundo resulte deficitário ou superavitário, o saldo global do banco central de cada país perante os demais [...]

150. O CCR oferece, entre os bancos centrais, garantias recíprocas de conversibilidade (conversão imediata para dólares dos Estados Unidos, dos pagamentos efetuados por suas instituições em moeda local), de transferibilidade (remessa dos dólares correspondentes aos pagamentos efetuados por suas instituições) e de reembolso (a aceitação irrevogável dos débitos que lhes forem imputados, resultantes de operações cursadas sob o Convênio).

151. No caso de um país deixar de honrar algum pagamento por ocasião da compensação multilateral quadrimestral, o Convênio determina o acionamento do Programa Automático de Pagamento - PAP, mecanismo que estabelece um parcelamento do valor devido em quatro prestações mensais. A estrutura do Convênio, entretanto, leva os bancos centrais a assumirem riscos não afetos a uma autoridade monetária, quer no âmbito externo (risco país), quer internamente (risco bancário). Cada banco central busca adotar medidas para minimizar esses riscos.” (grifou-se).

17. Apesar de, aparentemente, o sistema se constituir como uma securitização de riscos entre os países exportadores, diminuindo-o, a unidade técnica e o relator foram bem-sucedidos em deixar assente que, na realidade, o risco de crédito continua sendo o do país importador.

18. O item 45 do voto do relator é preciso, ao reproduzir trecho do relatório de auditoria que mencionou ressalva empreendida pelo Banco Central após reunião da Camex, em 2011:

“16. Tendo em vista a mecânica de funcionamento do CCR, tal como exposto pelo Banco Central, e o histórico de seu funcionamento, o GT concluiu que, embora juridicamente o CCR seja um mecanismo de risco soberano, há um compromisso político dos países participantes do referido Convênio em cumprir suas obrigações e dos respectivos bancos centrais em preservar sua reputação, que permite que se continue a considerá-lo como um poderoso mitigador de risco. Isto foi exemplificado no caso Equador-Hidropastaza (Hidrelétrica de San Francisco). O Banco Central ressaltou, no entanto, que o risco do CCR está relacionado ao risco soberano. Há sempre o risco de inadimplemento pelo Banco Central do país importador.” (grifou-se).

“254. Assim, o GT instituído pela Camex em 2011 corrobora a informação de que a Resolução 44/2003 permitiu uma maior concentração de operações com curso no CCR, uma vez que o mecanismo, com a consequente atribuição de risco “1”, levaria a um custo financeiro menor aos países membros da Aladi. Por outro lado, o Banco Central do Brasil, citado pelo referido GT, fez questão de deixar claro que, embora efetivamente haja um potencial de mitigação, dado o compromisso político dos países participantes da Aladi, o risco do CCR está relacionado ao risco soberano, havendo sempre o risco de inadimplemento pelo banco central do país importador. Portanto, a própria afirmação constante do relatório do GT coloca em dúvida o nível de mitigação de riscos por parte do CCR, salientando que, mesmo com a utilização de tal mecanismo, as operações estariam sempre sujeitas ao risco soberano do país importador.” (grifou-se).

19. O motivo de tal ressalva, conforme consta da “Nota Técnica Atuarial para Seguro de Crédito à Exportação para Operações com Garantia da União, de 15 de outubro de 2015” é que, na hipótese de inadimplência por ocasião da compensação multilateral quadrimestral, aciona-se um programa automático de parcelamento do débito. Havendo descumprimento do programa, a ocorrência passa a ser bilateral. Nesse caso, mesmo operando a exclusão do país inadimplente do convênio, “o

saldo devedor remanescente dos participantes excluídos não é compartilhado entre os demais, ou seja, a responsabilidade da dívida não é mutuamente compartilhada” (grifou-se). Outra questão, segundo a referida nota técnica, é que “o risco das operações cursadas no convênio depende diretamente das posições credoras e devedoras dos saldos compensados”, com o Brasil possuindo uma posição eminentemente credora.

20. No caso de Angola, em que se adotou um mitigador de risco de 30%, haveria contragarantias fruto de acordo bilateral (Memorando de Entendimento Brasil-Angola (MEBA)). Nesse protocolo firmado em 1995, foi estabelecida a forma de pagamento dos financiamentos e a estrutura das contas garantias vinculadas à exportação de petróleo desse país. Em 2007, definia-se que as operações de financiamento com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou Programa de Financiamento às Exportações (Proex) teriam cobertura do FGE. Em contrapartida, Angola faria depósitos regulares de dólares em **Escrow Accounts** no exterior, os quais seriam empregados no pagamento das parcelas dos financiamentos.

III – Fragilidades na motivação da metodologia preconizada pela Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008

21. Justificam os responsáveis que a novel metodologia preconizada em 2008 não se afastaria da lógica até então praticada na Resolução Camex 44/2003, que já estabelecia que todas as operações financiadas pelo BNDES e Proex, cursadas no CCR, com classificação na categoria de risco 1/7 da OCDE, para efeito de enquadramento e precificação no Seguro de Crédito à Exportação (SCE).

22. Em 2008, a SBCE adaptou alguns conceitos trazidos no Acordo de Basileia, sobre ponderação de risco de capital, inspirada em metodologia da OCDE, em seu **Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits** publicado em 2004 (**Arrangement 2004**). Nesse guia de boas práticas – de utilização não obrigatória pelo Brasil – seriam admitidas aplicações de abrandamento do risco para determinados tomadores de crédito, desde que observadas algumas condições em cada tomada de crédito – e o Convênio do CCR seria o principal deles.

23. Tal qual extenuadamente demonstrado no relatório técnico e voto do relator, entre outras ressalvas, consta que, tanto para os países do CCR como para Angola:

- o **Arrangement** da OCDE e a Resolução-Camex 44/2003 admitem a aplicação de mitigadores de risco no **rating** da OCDE para o cômputo do prêmio do seguro, e não para o limite de exposição ao crédito;
- diversas ressalvas na aplicação do desconto estabelecidas no citado **guideline** não teriam sido observadas, ou sequer justificadamente afastadas, com destaque para o desconto máximo de 20% preconizado pela OCDE, caso o tomador de crédito seja um ente público;
- outras exigências da OCDE para a aplicação do desconto foram identicamente e imotivadamente descartadas. A norma sugere cinco parâmetros a serem obrigatoriamente observados, envolvendo riscos de crédito intrínsecos de cada país. Segundo o relatório instrutivo, a própria natureza do FGE levaria ao descarte dessas condições preconizadas no manual: “considera-se que tais riscos são inerentes às operações de exportação de bens e serviços de engenharia a entes públicos estrangeiros financiadas pelo BNDES ora em exame. Na Lei 6.704/79, que dispõe sobre o Seguro de Crédito à Exportação (SCE), seriam os riscos políticos e extraordinários cobertos por esse seguro consoante art. 1º, caput, dessa norma. Sendo assim, não são excluídos, mas, ao contrário, são precificados e se refletem no prêmio de seguro incidente nessas operações de crédito”;
- a utilização de um mitigador de risco “geral”, para todos os países, e não “caso a caso”, se distancia relevantemente da lógica adotada quanto às “técnicas de mitigação de risco país”, estabelecidas no Anexo VII do **Arrangement**; e

- a aplicação específica dos mitigadores de risco constitui-se em uma lista extensa de critérios e fatores adicionais que deveriam ser preenchidos cumulativamente (e não foram), incluindo “**Offshore Future Structure Combined with Offshore Escrow Account; Offshore Hard Security; Offshor asset-Based Security; Offshore Asset-Secured and Asset-Based Financing; Co-financing with International Financial Institutions (IFIs); Local Currency Financing; Third Contry Insurance or Condicional Guarantee; Debtor Representing a Better risk Than the Sovereign**”.

24. Sobre o **Loccal Currency Financing**, que corresponderia ao “financiamento em moeda local”, tal instrumento seria a prática de emitir dívida de longo prazo em moeda de rendimento do mutuário para evitar descasamentos cambiais, permitindo ao mutuário pagar as suas dívidas de forma estável em caso de depreciação. Os responsáveis argumentam que o CCR representaria tal securitização.

25. A aplicação desses redutores, contudo, só é viável se excluídos os cinco elementos de risco país não tratados nas justificativas da SBCE, o que não foi ponderado ou explicado na metodologia proposta. Ademais, como dissertado, em última instância, havendo descumprimento ou débito entre os países do CCR, a contenda será bilateral e o risco é integralmente do país tomador.

26. Em resumo, o uso do MEF de 50%, além de aplicabilidade questionável e não fundamentada, em termos do real abrandamento dos riscos do tomador de crédito, não teve sua aplicação lastreada em cálculos comparativos, demonstrativos, históricos, racionais, empíricos ou qualquer outro lastro rastreável. Com se extrai do relatório instrutivo, o desconto é singelamente apresentado da seguinte forma, desacompanhado de memorial de cálculo justificativo:

“Tal aprovação encontra-se consubstanciada nas Notas Técnicas Atuariais de 2008 (NTA 2008) e 2013 (NTA 2013), as quais, após aprovadas, expressamente autorizaram, de forma lacônica e sem quaisquer outras disposições, os descontos, consoante, respectivamente, tópicos 4.1 (peça 5, p. 9) e 4.1.4 (peça 8, p. 33), adiante reproduzidos (verbis):

NTA 2008

[...]

1. Aplica-se um desconto permitido OCDE (e.g., MEF=50% para o CCR e MEF =30% para Angola) no rating OCDE;

[...]

NTA 2013

[...]

“Operações cursadas no CCR têm sua classificação de risco estabelecida como 1/7 para os países membros do convênio, enquanto operações para países com algum outro tipo de mitigação tem sua classificação de risco (ECA Risk Score) seguindo sua particular estrutura de mitigação de risco.” (grifou-se).

27. De outro modo, se fossem atribuídos 20%, 30%, 50% ou 80%, identicamente, não haveria como rastrear a forma pela qual tal montante foi fixado.

28. Também se alegou que mitigações de risco como as que foram aprovadas em 2008 seriam comuns em outras agências de fomento à exportação, como na França, cuja **Export Credit Agency** (ECA) era a COFACE, sócia controladora da SBCE, que teria abolido por ocasião da crise financeira de 2008 os limites individuais por país para parceiros preferenciais desse país, incluindo o Brasil.

29. Menciona-se, ainda, exemplo da **Export Credit Agency** (ECA) do Reino Unido que teria, em razão do Brexit, reduzido o percentual de conteúdo nacional para apoio financeiro da agência para

20% do total financiado. Igualmente se exemplifica os casos da EDC (Canadá), que foi condenada por duas vezes em Painel da Organização Mundial do Comércio (OMC) – em razão de seus programas de apoio financeiro ao seu setor aeronáutico, mesmo sendo o Canadá membro fundador do Entendimento da OCDE de 1978.

30. Sobre tal ponto, a então Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinanças) relatou prejuízo à análise de tais argumentos porquanto “*não foram juntados documentos ou quaisquer outras referências que permitissem a análise pormenorizada do que fora alegado e que pudessem ter servido de parâmetro para o caso brasileiro*”.

31. Nesse contexto geral, adiro às conclusões tomadas no relatório da unidade técnica e no voto do relator, pelos respectivos fundamentos esposados. Avalio, assim, tal qual fez a proposta de deliberação apresentada, que houve exposição grave do FGE ao risco proveniente do aumento dos limites de exposição a países com baixo rating de crédito.

32. Outra situação se refere à responsabilização atinente a tais falhas decisórias.

IV – Da ocorrência de erro grosseiro, à luz do art. 28 da Lei de Introdução a Normas do Direito Brasileiro (LINDB)

33. Reproduzo um resumo audiências e respectivas condutas atribuídas aos responsáveis, bem resumidas no voto do relator:

“[Conduta 1]

a) aprovação pelo Cofig da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008, conforme Ata da 54ª Reunião do Comitê, de 28/1/2009, 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% (MEF – Mitigation Exclusion Factor) para Angola, à mingua da devida fundamentação e de qualquer análise técnica dos riscos, descurando dos deveres insculpidos no art. 1º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à mingua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

[seguem os membros do colegiado no Cofig, à época]

[Conduta 2]

b) aprovação pela Camex da Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008, conforme Ata da 68ª Reunião da Camex, de 28/10/2009, 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% (MEF – Mitigation Exclusion Factor) para Angola, à mingua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos, descurando dos deveres insculpidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à mingua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

[seguem os membros do colegiado na Camex, à época]

[Conduta 3]

c) aprovação pelo Cofig, conforme Ata da 70ª Reunião do Comitê, de 25/5/2010, da ampliação para 80% do desconto (MEF - Mitigation Exclusion Factor) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos, descurando dos deveres insculpidos no art. 1º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

[seguem os membros do colegiado no Cofig, à época]

[Conduta 4]

d) aprovação pela Camex, conforme Ata da 72ª Reunião da Camex, de 26/5/2010, da ampliação para 80% do desconto (MEF - Mitigation Exclusion Factor) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos, descurando dos deveres insculpidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004, vigente à época da ocorrência, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

[seguem os membros do colegiado no Camex à época]

[Conduta 5]

e) aprovação pelo Cofig da Nota Técnica Atuarial de 5/2/2013, a qual reproduziu em seu item 4.1.4 MARGEM DE SOLVÊNCIA (MSFGE) a autorização para desconto de 80% (MEF - Mitigation Exclusion Factor) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, conforme Ata da 101ª Reunião Ordinária do Comitê, de 30/1/2013, à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos, descurando dos deveres insculpidos no art. 1º, inciso II, do Decreto 4.993/2004, com redação dada pelo Decreto 7.714/2012, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

[seguem os membros do colegiado no Cofig, à época]

[Conduta 6]

f) aprovação pela Camex da Nota Técnica Atuarial de 5/2/2013, a qual reproduziu em seu item 4.1.4 MARGEM DE SOLVÊNCIA (MSFGE) a autorização para desconto de 80% (MEF - Mitigation Exclusion Factor) no rating OCDE dos países que cursam suas operações no CCR, conforme Ata da 93ª Reunião da Camex, de 5/2/2013, à míngua da devida fundamentação e de qualquer adequada análise técnica dos riscos, descurando dos deveres insculpidos no art. 2º, inciso IX, do Decreto 4732/2003 c/c art. 3º do Decreto 4.993/2004, ampliando a exposição do Fundo de Garantia à Exportação - FGE a riscos não devidamente dimensionados, também à míngua de estudo técnico respaldado em critérios técnicos, com definições claras, detalhadas e robustas, capazes de objetivamente amparar a adoção de mitigadores, com as devidas gradações, em violação aos princípios da moralidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim como aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade definidos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999:

[seguem os membros do colegiado na Camex, à época]” (grifou-se)

34. Ao avaliar as condutas de cada membro dos colegiados, o Min. Sherman, pertinentemente, se posicionou da seguinte maneira, sobre as condutas relacionadas às reuniões colegiadas de 2013, que aprovaram a continuidade do MEF de 80% aplicados sobre os limites de exposição ao crédito:

“104. A meu ver, a decisão de manutenção do MEF de 80% no bojo da aprovação da NTA 2013, em vigência desde 2010, relacionadas às condutas 5 e 6 previamente descritas, não deve ser caracterizada como erro grosseiro a justificar a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Ademais, foi acessória ao tema central da referida nota técnica que cuidou essencialmente da mudança da metodologia de cálculo do prêmio de seguro (modelo Knaepen Package – KP para o Malzkahn-Drysdale Package - MD). Neste ponto, portanto, divirjo da unidade técnica e do MPTCU e, excepcionalmente, em que pese também não acolhendo as razões de justificativa apresentadas, deixo de aplicar as sanções propostas em relação às condutas 5 e 6.”

35. Na realidade, o desconto de 80% não foi exatamente objeto de deliberação ao tempo da aprovação da NTA 2013. Naquela oportunidade, o colegiado se debruçou, mais especificamente, sobre a metodologia do prêmio de seguro, no que concordo com o relator em acolher as razões de justificativa apresentadas.

36. Quanto às condutas relacionadas às reuniões colegiadas de 2008 e 2010, que aprovaram, respectivamente, os MEF de 50% e 80%, assim salvaguardou o Min. Sherman:

“102. Nada obstante, embora os elementos trazidos pelos arrolados não tenham sido capazes de afastar a reprovabilidade da decisão de adoção de mitigadores de risco sem a fundamentação técnica adequada, com todos os riscos e efeitos já anteriormente apontados, considero necessário buscar realizar, em vista do disposto no art. 28 da LINDB, uma justa responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

[...]

105. Em relação às condutas 1 a 4, também entendo, diferentemente da unidade técnica e do MPTCU, que seja possível diferenciar o nível de reprovabilidade dos integrantes dos colegiados envolvidos a partir do seu grau de envolvimento com a matéria objeto de questionamento, para efeito de caracterização do erro grosseiro.

106. No que concerne ao Cofig, a teor das atas da 54ª e da 70ª Reuniões Ordinárias, bem assim em razão dos registros existentes nas atas de outras reuniões desse colegiado (51ª a 59ª e 64ª a 66ª), verifica-se que houve participação relevante do representante da SBCE, empresa contratada para operar o SCE, conquanto suas premissas apresentadas para respaldar os mitigadores adotados não tenham sido validadas. Desse modo, é possível admitir que seus posicionamentos tenham 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, mesmo sem acolher suas razões de justificativa.” (grifou-se).

37. Nessa passagem, reconhece-se não haver homogeneidade exigível de competências, experiências e capacidades dos membros do Cofig para criticar pareceres atuariais elaborados pela SBCE, feitos por atuário qualificado, com alta densidade técnica.

38. Foram discutidos nos processos nuances comparativas, em detalhes de normativos da OCDE em batimento fino com as regras postas a prova na Nota Técnica Atuarial de dezembro de 2008. Avalio, aliás, que a descartada mitigação de riscos de crédito provida pelo Sistema de Compensação de Pagamentos (CCR) não seja absolutamente óbvia, o que envolve o escrutínio metuculoso de detalhes acerca do funcionamento daquele convênio.

39. Nessa coerência, em exigível individualização de condutas, concordo que não se possa equalizar uma exigibilidade de conduta diversa absolutamente uniforme a todos os integrantes do colegiado.

40. À exceção de dois integrantes do colegiado da Camex, e outros dois do Cofig, em homenagem àquilo que se tem por erro grosseiro a que se refere o art. 28 da LINDB, o relator propôs rejeitar as razões de justificativa apresentadas, mas, excepcionalmente, não aplicando-lhes multa.

41. Em leve discordância terminológica, ajuízo que, se foi reconhecida, para aqueles membros do colegiado, a inexistência de erro grosseiro – arguida por muitos deles em suas defesas –, se deva acatar parcialmente as razões de justificativa, e não rejeitá-las.

42. Continua o relator, sobre as condutas dos conselheiros do Cofig:

“107. O mesmo raciocínio, todavia, não pode ser aplicado aos integrantes mais afetos ao tema tratado. Nesse caso, refiro-me ao secretário-executivo do colegiado e ao seu presidente. Os Decretos 6.661/2008 e 7.050/2009, vigentes, respectivamente, nas datas de realização da 54ª e da 70ª Reuniões Ordinárias do Cofig, dispunham, dentre outras medidas, sobre a estrutura regimental do Ministério da Fazenda. O art. 18, incisos VI e VIII, do Anexo I do Decreto 6.661/2008 e o art. 28, incisos VI e VIII, do Anexo I do Decreto 7.050/2009 estabeleciam, igualmente, que competia à Secretaria de Assuntos Internacionais (Sain-MF) (verbis):

[...]

VI - assessorar a Presidência e exercer a Secretaria-Executiva do COFIG;

[...]

VIII - exercer atribuições relativas ao SCE, além daquela mencionada no inciso anterior, incluindo a contratação de instituição habilitada a operar o SCE, para execução de todos os serviços a ele relacionados, inclusive análise, acompanhamento, gestão das operações de prestação de garantia e de recuperação de créditos sinistrados;

108. Sendo assim, tendo em vista o suporte técnico prestado pela Sain-MF ao presidente do Cofig, bem como por ser essa secretaria a responsável pela contratação da SBCE e, por conseguinte, competir-lhe acompanhar os serviços prestados por essa empresa, além de estar representada no colegiado no papel de secretaria-executiva, acolho em relação a ambos, respectivamente, nas pessoas dos Srs. Ivan João Guimarães Ramalho (CPF 280.080.578-15) e Luiz Fernando Pires Augusto (CPF 688.045.557-34), a proposta de aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, afastando-a, excepcionalmente, em relação aos demais integrantes do Cofig presentes às 54ª e 70ª Reuniões Ordinárias.” (grifou-se).

43. Ou seja, com relação ao Sr. Luiz Fernando Pires Augusto, representante do Ministério da Fazenda no Cofig e então Secretário-Adjunto da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (Sain/MF), avaliou-se a exigibilidade de conduta diversa do responsável: i) no suporte técnico da Sain ao comitê; e ii) no dever de acompanhar os trabalhos e documentos produzidos pela SBCE.

44. De maneira estrita, entendo que as condutas associadas ao Sr. Luiz Fernando Pires Augusto, sobre as exigibilidades de fiscalizar e criticar a Nota Técnica Atuarial da SBCE, bem como de assessorar o presidente – especificamente sobre a crítica técnica fina de tal documento – não foram objeto de audiência e não devem ser motivo de sanção, ao menos nesta oportunidade. Não houve chance de defesa com relação a esses pontos, tratando-se de uma novidade acusatória.

45. Nada obstante, concordo que o Sr. Luiz Fernando, como membro do colegiado, tinha mais condições de criticar a nota técnica elaborada pela ABCE que os demais votantes. Como Secretário-Adjunto da Sain, o responsável tinha – ou deveria ter – nível de conhecimento diferenciado acerca dos

trabalhos em andamento da empresa. Nessa lógica, existe um nível de consciência presumivelmente diferenciado por parte desse membro do Cofig. Nesse caminho, anuo à proposta de multa, embora com o valor reduzido (R\$ 20.000,00).

46. Não possui o mesmo entendimento com relação ao Presidente do Cofig, Sr. Ivan João Guimarães Ramalho, então Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Primeiro porque a justificativa engendrada para a sua apenação foi a sua qualidade de presidente do colegiado, com “o suporte técnico prestado pela Sain-MF”.

47. Assim, ou o presidente tinha maior conhecimento que os demais conselheiros, com documentos e informações privilegiadas – o que não se faz presumível, em termos do pacote de suporte à decisão comumente preparado a todos os membros do colegiado –, ou o responsável deveria ter solicitado mais informações de sua secretaria-executiva.

48. Na segunda hipótese, trata-se, novamente, de conduta para qual o responsável não foi ouvido. Além disso, não creio que existam elementos processuais para denotar a existência de falhas graves na Nota Atuarial produzida pela SBCE que saltassem aos olhos de uma autoridade técnico-política média (Secretário-Executivo do MDIC), a ponto de exigir maiores explicações da sua secretaria-executiva para então apresentar ao colegiado. Deve-se, assim, acatar parcialmente as razões de justificativa do Sr. Ivan João Guimarães Ramalho, sem a aplicação de multa, em linha com o que dispõe o art. 28 da LINDB.

49. Já no que se refere aos membros da Camex, consta do voto do relator:

“109. Do mesmo modo, compreendo deva ser avaliado o nível de reprovabilidade dos integrantes da Camex presentes às 68ª e 72ª Reuniões. Os representantes do Ministério do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que exerce a presidência do colegiado e também conta com o apoio técnico de uma secretaria-executiva, e o representante do Ministério da Fazenda, ao qual diretamente se vincula a Sain-MF, apresentam elevado grau de envolvimento com a matéria em exame. Com isso, anuo à proposta de aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aos aludidos representantes, respectivamente, Srs. Miguel João Jorge Filho (CPF 024.842.858-68), presente nas 68ª e 72ª Reuniões, e Nelson Machado (CPF 004.364.701-44), presente apenas na 68ª Reunião. Outrossim, na medida em que a Camex representa a instância de mais alta hierarquia, de cuja apreciação final dependeu a vigência dos mitigadores questionados, considero um maior nível de reprovabilidade das condutas envolvidas em relação aos membros desse colegiado, situação a ser refletida na dosimetria das penas.”

50. Pelo exposto, o fato de ser o representante do Ministério da Fazenda na Câmara de Comércio Exterior, por si só, já denotaria um maior envolvimento com a matéria, presunção que não compartilho. O representante do MF na Camex, no momento em que as decisões foram avaliadas, era o então Secretário-Executivo da Pasta o que lhe confere alçada supervisora de uma miríade de assuntos acerca da política econômica do país. Não avalio que, em individualização de condutas, seja exigido mais desse responsável que os demais votantes na Câmara. No máximo, a autoridade poderia ter sido previamente aconselhada pela Sain, também vinculada ao Ministério da Fazenda. Mas se o representante da Sain não após dificuldades à aprovação da Nota Técnica Atuarial no Cofig, não faria sentido fazê-lo ao Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda.

51. No que se refere ao representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), o Sr. Miguel João Jorge Filho era então Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Identicamente, não creio que lhe coubesse, pessoalmente, devassar o conteúdo e as motivações técnicas da nota da SBCE. Lembre-se, ademais, que o Cofig é órgão de apoio à Camex, conforme estabelecia o Decreto 4.732/2003, vigente à época (art. 5º). Trata-se do braço técnico daquela Câmara técnico-política constituído para balizar as decisões relativas ao financiamento e garantia das exportações.

52. É certo, conforme denotam os autos, que havia uma pré-disposição governamental a alargar o limite de créditos disponíveis para a exportação, tanto em face da crise do **subprime** de 2008 quanto em face da política externa brasileira de aproximação com o grupo do CCR. Tal direcionamento foi observado, por exemplo, na ata da 55ª Reunião Ordinária do Cofig, de 18/2/2009 (peças 224 e 226), quando o colegiado orientou a SBCE a analisar a possibilidade de ajustes no modelo solicitados pelo Ministério das Relações Exteriores, as quais reproduzo, **in verbis**:

“a) examinar ajustes na metodologia existente (Voto nº 001 do extinto CFGE), exercendo-se algumas flexibilidades previstas, de modo a aumentar os limites de exposição mantendo-se sua integridade técnica;

b) estabelecer diferenciação no efeito mitigador das diferentes modalidades de garantias, em que a metodologia deveria classificar as operações cursadas no CCR na categoria de risco 1/7 para fins de concessão de crédito e garantia (seguindo o disposto na Resolução CAMEX nº 44/2002);

c) admitir o estabelecimento de limite individual de exposição por país, observados os níveis de mitigação das garantias oferecidas;

d) admitir: (a) limite de alavancagem superior a 5 vezes e (b) efeito do CCR na determinação da margem de solvência aplicada ao patrimônio líquido ajustado do FGE, respeitadas as disposições aplicáveis pelas entidades regulatórias brasileiras; e

e) desenvolver metodologia própria para cálculo de risco-país para fins de concessão de crédito e garantia. Naquele momento se adotava a metodologia da OCDE. Na nova metodologia de risco-país, poderia ser reconhecida como mitigador de risco a prioridade de mercado ou a condição de sócio de mecanismos regionais de integração.” (grifou-se).

53. Logo, ao tempo em que existia uma solicitação de modificação das regras atuariais para viabilizar maior oferta de crédito, solicitou-se à Cofig, “*mantendo-se sua integridade técnica*”, “*observados os níveis de mitigação das garantias oferecidas*” e “*respeitadas as disposições aplicáveis pelas entidades regulatórias brasileiras*”, que providenciasse e votasse nota técnica sobre o assunto. Obviamente que a posição de governo direciona a atuação dos ministros integrantes da Camex.

54. A nota técnica, elaborada pela SBCE e crivada pelo Cofig (novamente, órgão da Camex), retornou pela aprovação dos ditos critérios, confirmando, tecnicamente (em tese), a viabilidade de uma pré-disposição política. Nessa linha probatória capaz de ser observada pelas informações constantes dos autos, não vislumbro conduta grosseiramente distinta exigível do presidente da Camex, em comparação com os demais membros técnico-políticos daquele colegiado.

55. Entendo, desse modo, que devam ser acatadas, parcialmente, as razões de justificativa também desses dois responsáveis do conselho da Camex, sem a aplicação de multa, em homenagem ao que prescreve o art. 28 da LINDB.

V – Conclusão

56. Em vista de todo o argumentado, julgo que se deva conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade cabíveis à espécie. Concordo com as revelias e acolhimento das razões de justificativa propostas pelo relator. Rejeito unicamente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Fernando Pires Augusto, então representante suplente do Ministério da Fazenda no Cofig, aplicando a mesma multa sugerida pela proposta de deliberação apresentada, mas no valor de R\$ 20.000,00. Quanto aos demais responsáveis, cujas defesas foram rejeitadas pelo relator, proponho o seu acatamento parcial, sem aplicação de multa, reconhecendo a ausência de erro grosseiro a que se refere o art. 28 da LINDB.



Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de março de 2024.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. APARTADO DETERMINADO PELO ITEM 9.5 DO ACÓRDÃO 1.031/2018-TCU-PLENÁRIO. POLÍTICA PÚBLICA DE APOIO À EXPORTAÇÃO. LIMITES DE EXPOSIÇÃO DOS PAÍSES EM RELAÇÃO AO FUNDO DE GARANTIA ÀS EXPORTAÇÕES (FGE). APROVAÇÃO DE DESCONTO NO RATING DA OCDE PARA PAÍSES COM OPERAÇÕES NO CONVÊNIO DE PAGAMENTOS E CRÉDITOS RECÍPROCOS (CCR). AMPLIAÇÃO DA EXPOSIÇÃO DO FGE A RISCOS NÃO DEVIDAMENTE DIMENSIONADOS. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE PARTE DOS RESPONSÁVEIS. APLICAÇÃO DE MULTAS.

Tratam os autos de irregularidades ocorridas no período de 2008 a 2010 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 9.5 do Acórdão 1.031/2018-Plenário, o Tribunal determinou a constituição destes autos para apurar as condutas e as eventuais responsabilidades associadas à autorização, sem análise técnica adequada dos riscos, de aplicação de desconto de 50% (*MEF - Mitigation Exclusion Factor*) no *rating* OCDE dos países que cursam suas operações no Convênio de Créditos Recíprocos (CCR) da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), posteriormente elevado para 80%, o que ampliou a exposição do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) a riscos não devidamente dimensionados.

3. Nesta ocasião, discutem-se as razões de justificativas dos responsáveis chamados em audiência nos termos do despacho do eminente Relator à peça 13 deste processo.

4. Alinho-me integralmente às conclusões dos pareceres, acolhidas pelo Relator, de que os elementos trazidos aos autos pelos responsáveis não foram capazes de afastar a reprovabilidade das decisões pela adoção de mitigadores de risco para fins de definição do limite de exposição do FGE para os países integrantes do CCR.

5. Restou comprovada a fundamentação inadequada das decisões do Cofig e da Camex, que deveria se basear em critérios técnicos robustos que demonstrassem a aderência da metodologia proposta pela Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação às práticas internacionais, considerando a necessária prudência na gestão de recursos públicos.

6. Da forma como foram aprovados e implementados, os descontos no *rating* da OCDE acarretaram maior exposição a risco do FGE; risco esse que, no caso dos financiamentos concedidos à Venezuela, veio a se concretizar após a inadimplência daquele país e a consequente indenização pelo Fundo ao BNDES, no montante de cerca de **R\$ 3,6 bilhões**.

7. Quanto à responsabilização, manifesto-me de acordo com os ajustes promovidos pelo Relator na proposta da unidade técnica. Entendo que, de fato, é possível diferenciar o nível de reprovabilidade da conduta dos membros da Camex e do Cofig com base no seu grau de envolvimento com a matéria em questão para fins de caracterização de erro grosseiro. Inclusive, esse é o critério que

defendo como referência também para a responsabilização no âmbito do TC 017.469/2016-3, em julgamento nesta sessão.

8. As constatações deste processo e dos conexos, que esmiuçaram a política pública de apoio à exportação, demonstram 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.

9. Diante disso, reforço a proposta de fiscalização registrada no meu voto revisor do TC 015.912/2018-3, em apreciação nesta sessão, para que o Tribunal de Contas da União avalie a estrutura de governança atual dessas políticas de apoio à exportação de serviços, visando contribuir para o processo de aperfeiçoamento dessas políticas públicas e dar transparência à sociedade sobre os seus custos e resultados.

10. Do mesmo modo, as constatações deste processo também reforçam a necessidade de expedir ciência ao Conselho Estratégico da Câmara de Comércio Exterior, da Presidência da República, nos termos que proponho naqueles autos.

Diante do exposto, acompanho a proposta do eminente Ministro Relator.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de março de 2024.

tagRedator
Redator

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO COMPLEMENTAR

Em análise representação instaurada em atendimento ao subitem 9.5 do Acórdão 1.031/2018 – TCU – Plenário, por meio do qual se determinou a autuação de processo conexo ao relatório de auditoria no qual foram identificados indícios de irregularidades relacionados à operação de instrumentos de apoio governamental às exportações brasileiras (TC 032.888/2016-3).

2. Pautado o presente processo para a Sessão Plenária Extraordinária de 5/3/2024, às 14hs, foram apresentadas declarações de voto pelos eminentes Ministros Jorge Oliveira e Benjamin Zymler.

3. O Ministro Benjamin Zymler, se alinha às conclusões contidas no relatório da unidade técnica e na proposta de deliberação que apresentei no sentido de considerar reprováveis as decisões questionadas nestes autos e, no que concerne à responsabilização, concorda que o Sr. Luiz Fernando Pires Augusto, ao atuar como membro do Cofig e como Secretário-Adjunto da Sain-MF, tinha ou deveria ter nível de conhecimento diferenciado sobre os trabalhos em andamento da SBCE, com nível de consciência presumivelmente diferenciado, que o habilitava a ter maiores condições de criticar a nota técnica apresentada pela referida empresa. Desse modo, anui à proposta de multa, porém com o valor reduzido (R\$ 20.000,00).

4. Quanto aos demais arrolados que proponho a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, quais sejam, Sr. Ivan João Guimarães Ramalho, Presidente do Cofig e então Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e Srs. Miguel João Jorge Filho e Nelson Machado, respectivamente, representantes do Ministério do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Ministério da Fazenda na Camex, S. Exa. propõe afastar a aplicação de multa, considerando, em apertada síntese, não ser presumível que os referidos responsáveis tivessem maior conhecimento e envolvimento com as matérias em apreciação no Cofig e Camex que os demais integrantes dos aludidos colegiados, o que desaconselharia a aplicação de sanção devido à ausência de erro grosseiro. Além disso, suscita “uma pré-disposição governamental a alargar o limite de créditos disponíveis para a exportação, tanto em face da crise do **subprime** de 2008 quanto em face da política externa brasileira de aproximação com o grupo do CCR”, o que direcionaria a atuação dos ministros integrantes da Camex.

5. Quanto aos responsáveis que estou propondo rejeição das razões de justificativa sem aplicação de multa, S. Exa., em discordância terminológica, propõe que sejam acatadas parcialmente as defesas, argumentando o afastamento do erro grosseiro na conduta desses gestores.

6. Diante da divergência apresentada, considero que a controvérsia relevante se restringe, assim, sobre quais dos integrantes dos colegiados participantes das mencionadas reuniões seria exigível conduta diversa da que foi adotada para que subsistisse caracterizada a ocorrência do erro grosseiro à luz do disposto no art. 28 da LINDB.

7. Recordo que não foram instaurados procedimentos administrativos que permitissem avaliar a forma e o conteúdo do processo decisório técnico nos órgãos e entidades de apoio aos colegiados, o que oportunizaria uma análise pessoal da conduta de cada agente. Do mesmo modo, no pertinente às discussões realizadas no âmbito desses entes, invocadas pela defesa como uma espécie de “chancela técnica” para as decisões ora questionadas, não há quaisquer registros a respeito do que, efetivamente, teria sido debatido nesses fóruns, embora exaustivamente requisitados desde a fase de execução da fiscalização que deu ensejo à presente representação.

8. Mesmo diante desse cenário, discordando do posicionamento da unidade técnica e do MPTCU, que propunham a responsabilização indistinta de todos os integrantes dos colegiados arrolados, refleti sobre a necessidade de empreender esforço, em vista do supracitado dispositivo da LINDB, no sentido de realizar uma justa responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

9. Entendo que o desafio, portanto, é não permitir que a ausência de constituição de procedimentos administrativos, nos quais restasse assentado todo o encadeamento decisório, sirva de amparo para decisões do alto escalão governamental desalinhadas com as normas vigentes no país.

10. Dessa forma, afastei a ocorrência de erro grosseiro em relação às condutas pertinentes à decisão de que apenas “ manteve” o MEF de 80% no bojo da aprovação da NTA 2013, em vigência desde 2010, por entender ter sido acessória ao tema da referida nota técnica que cuidou essencialmente da mudança da metodologia de cálculo do prêmio de seguro.

11. Já quanto à aprovação de MEF de 50% para os países que cursavam suas operações no CCR e de 30% para Angola, em 2009; e de ampliação desse mitigador relacionado ao aludido convênio para 80%, em 2010, considere que seria exigível conduta diversa daqueles com maior grau de envolvimento e mais afetos com a matéria objeto de questionamento, para efeito de caracterização do erro grosseiro.

12. Acredito que tal destaque recaia justamente sobre aqueles que exerceram um papel de protagonismo e liderança dentro da estrutura governamental de apoio às exportações. Refiro-me às pastas do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Fazenda.

13. O protagonismo e a liderança decorrem, primeiramente, do fato de que as principais entidades e órgãos componentes da estrutura governamental de apoio governamental, no caso, Banco do Brasil, Banco Central, STN, Sain-MF, SBCE e BNDES, estarem vinculados a essas pastas.

14. O segundo motivo, em minha visão, advém das próprias normas que regem os colegiados.

15. No caso do Cofig, já havia destacado os decretos que regiam a estrutura do Ministério da Fazenda por ocasião das reuniões desse colegiado em que foram adotadas as decisões questionadas como forma de assinalar o papel exercido pela Sain-MF relacionado ao SCE, incluindo a contratação de instituição habilitada a operá-lo [SBCE], bem assim sua competência de assessoramento do presidente do Cofig e de secretaria-executiva do colegiado, o que, a meu sentir, dá destaque à figura da presidência, porquanto não se faz referência que tal assessoramento seria extensível aos demais integrantes do colegiado.

16. Cabe mencionar, ainda, o próprio Decreto 4.993/2004, que criou o Cofig, considerando a sua redação vigente à época das ocorrências. Segundo seu art. 2º, inciso I, a presidência do colegiado, com todas as prerrogativas naturalmente inerentes à função, seria exercida pelo Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o qual, conforme §5º desse dispositivo, em suas faltas e impedimentos seria substituído pelo secretário-executivo do comitê, função, a seu turno, a ser desempenhada pelo representante do Ministério da Fazenda (MF).

17. Os arrolados em relação aos quais propugnei a aplicação de multa foram justamente os Srs. Ivan João Guimarães Ramalho e Luiz Fernando Pires Augusto, respectivamente, Presidente do Cofig e representante do MF/Secretário-Executivo do Comitê, à época das ocorrências.

18. Em relação à Camex, à luz do que dispõe o Decreto 4.732/2003, também considerando sua redação vigente à época das ocorrências, sua presidência, segundo seu art. 4º, inciso I, seria exercida pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). O § 3º desse mesmo dispositivo estabelecia que, nas faltas e impedimentos do MDIC, a presidência seria exercida pelo representante do Ministério da Fazenda. Tal como previsto no art. 5º, *caput*, do aludido decreto, integraria ainda a Camex uma Secretaria-Executiva, com as seguintes competências (§5º):

I - prestar assistência direta ao Presidente do Conselho de Ministros da CAMEX;

II - preparar as reuniões do Conselho de Ministros da CAMEX, do Comitê Executivo de Gestão e do Conselho Consultivo do Setor Privado;

III - acompanhar a implementação das deliberações e diretrizes fixadas pelo Conselho de Ministros da CAMEX e pelo Comitê Executivo de Gestão;

IV - coordenar grupos técnicos intragovernamentais, realizar e promover estudos e preparar propostas sobre matérias de competência da CAMEX, para serem submetidas ao Conselho de Ministros e ao Comitê Executivo de Gestão; e

V - cumprir outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Presidente do Conselho de Ministros da CAMEX. (grifei)

19. Em outro giro, dispunha o 6º desse mesmo disposto que competia ao Presidente da Camex indicar o respectivo Secretário-Executivo, o que, segundo entendo, demonstra, dentre outras

competências de destaque inerentes à função, como a possibilidade tomar decisões da competência do colegiado *ad referendum* do conselho (§3º) e como o voto de qualidade nas reuniões (§2º), o papel de relevância exercido pela presidência, na figura do seu titular e, conseqüentemente, do substituto eventual.

20. Diante disso, propus a aplicação de multa aos Srs. Miguel João Jorge Filho e Nelson Machado, respectivamente, Presidente do Camex e representante do MF/substituto eventual da presidência à época das ocorrências.

21. Ademais, devemos rememorar que as premissas apresentadas pelo representante da SBCE, empresa privada contratada pela Sain-MF, que pode ser considerada a referência mais técnica sobre a matéria, não foram uniformes em seu conteúdo. Enquanto na 52ª Reunião do Cofig cogitou-se apenas que haveria tratamento diferenciado para as operações cursadas no CCR, as premissas suscitadas na 53ª e 54ª são bastante distintas, na medida em que utilizaram como referência, respectivamente, a OCDE e agências de crédito internacionais, todas já devidamente refutadas pelas instâncias técnicas do Tribunal.

22. Portanto, a meu ver, a aprovação dos mitigadores nos termos já impugnados, não seria erro de difícil percepção por aqueles com papel de protagonismo e liderança nesse processo.

23. Devo repisar que não se deixou de reconhecer os efeitos da crise financeira de 2008 e o papel do governo em adotar medidas para mitigar seus efeitos no país. Por outro lado, volto a afirmar, tal disposição, ao concretizar-se em atos administrativos, deve necessariamente observar as balizas constitucionais, legais e infralegais, a fim de que sejam afastadas indesejáveis decisões arbitrárias. Convém assinalar que tal contexto de crise financeira, já foi por mim considerado, ao acompanhar sugestão do MPTCU no sentido de servir como atenuante para as multas aplicadas.

24. Quanto à dosimetria da sanção, considero que deva refletir a participação do apenado na ocorrência considerada irregular, razão pela qual referenciei a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 segundo cada participação nas respectivas condutas identificadas no processo e perpetradas em momentos distintos. Assim, atribuí a multa de R\$ 20.000,00 para cada uma das condutas 1 e 3 do Cofig e a majorei para R\$ 50.000,00 para cada uma das condutas 2 e 4 da Camex, por entender que representa a instância de mais alta hierarquia, de cuja apreciação final dependeu a vigência dos mitigadores questionados, o que enseja, conforme vejo, um nível maior de reprovabilidade das condutas, resultando nos montantes que apresentei em minha proposta.

25. Em razão da reprovabilidade e dos significativos efeitos financeiros aos cofres do Fundo de Garantia às Exportações (FGE), mantenho minha proposta de não acolher as razões de justificativas apresentadas e, excepcionalmente, deixar de aplicar a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 em relação ao demais responsáveis arrolados.

Ante o exposto, com todas as vênias ao Ministro Benjamin Zymler por discordar dos argumentos apresentados em seu voto, ratifico o teor da proposta de deliberação e da minuta de Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de março de 2024.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 326/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.842/2018-5.
2. Grupo II – Classe VII - Assunto: Representação.
3. Interessado/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Ministério das Relações Exteriores (MRE).
 - 3.2. Responsáveis: Ivan João Guimarães Ramalho (CPF 280.080.578-15), Antônio José Alves Júnior (CPF 849.079.327-15), André Luiz Andrade Bobroff (CPF 475.345.329-49), Enio Cordeiro (CPF 183.559.789-00), Luiz Fernando Pires Augusto (CPF 688.045.557-34), Miguel João Jorge Filho (CPF 024.842.858-68), Antônio de Aguiar Patriota (CPF 091.856.151-5), Nelson Machado (CPF 004.364.701-44), Reinhold Stephanes (CPF 002.070.981-15), João Bernardo de Azevedo Bringel (CPF 224.830.041-72), Daniel Maia (CPF 634.270.440-68), Sheila Ribeiro Ferreira (CPF 182.374.441-91), Marcus Pereira Aucélio (CPF 393.486.601-87), Paulo Bernardo Silva (CPF 475.345.329-49), Wagner Gonçalves Rossi (CPF 031.203.258-72), Carlos Eduardo Esteves Lima (CPF 474.292.406-15), Guilherme Casse (CPF 303.570.800-25), Alessandro Golombiewski Teixeira (CPF 656.147.550-04), Adriano Pereira de Paula (CPF 743.481.327-04), Marcela Santos de Carvalho (CPF 034.091.094-12), Hadil Fontes da Rocha Vianna (CPF 385.181.717-68), Carlos Márcio Bicalho Cozendey (CPF 342.835.011-15), Fernando Damata Pimentel (CPF 129.845.316-04), Ruy Nunes Pinto Nogueira (CPF 012.281.887-34), Laudemir André Müller (CPF 725.217.320-87), Beto Ferreira Martins Vasconcelos (CPF 032.815.116-51), Eva Maria Cella Dal Chiavon (CPF 400.606.759-34) e Dyogo Henrique de Oliveira (CPF 768.643.671-34).
4. Órgãos/Entidades: Câmara de Comércio Exterior (Camex), Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações (Cofig), ambos vinculados ao Ministério da Fazenda, Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF) e Secretaria de Assuntos Internacionais (Sain-MF) (extinto).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: Grazielle Fernandes Pettene, Denilson Ribeiro de Sena Nunes (OAB/RJ 96.320) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Pablo Lemos Figueiredo de Paiva (OAB/DF 38.019), Marina Monte-mór David Pons (OAB/DF 027.936) e outros, representando Carlos Marcio Bicalho Cozendey; Fernando Antonio dos Santos Filho (OAB/DF 37.934), representando Fernando Damata Pimentel; Sthefani Lara dos Reis Rocha (OAB/DF 54.357), representando Nelson Machado; Eugenio Jose Guilherme de Aragao (OAB/DF 4.935), Angelo Longo Ferraro (OAB/DF 37.922) e outros, representando Paulo Bernardo Silva; Antônio Glaucius de Moraes (OAB/DF 12.308), Antonio Rafael Meira Moraes (OAB/DF 62.868) e outros, representando Reinhold Stephanes; Clara Araújo Coutinho (OAB/SP 335.244), Ana Luisa Ferreira Pinto (OAB/SP 345.204) e outros, representando Beto Ferreira Martins Vasconcelos; Grazielle Fernandes Pettene, Denilson Ribeiro de Sena Nunes (OAB/RJ 96.320) e outros, representando Agência Especial de Financiamento Industrial; Henrique Romano Rocha (OAB/DF 62.952), representando Enio Cordeiro; Eugenio Jose Guilherme de Aragao (OAB/DF 4.935) e Gabriel Brandao Ribeiro (OAB/DF 48.837), representando Giles Carriconde Azevedo; Gilberto Mendes Calasans Gomes (OAB/DF 43.391), representando Evandro de Sampaio Didonet; Camila de Paula e Silva (OAB/DF 38.528), representando Wagner Gonçalves Rossi; Gilberto Mendes Calasans Gomes (OAB/DF 43.391), representando Antônio de Aguiar Patriota; Maria Eduarda Hajjar Milki, Matheus Soares Salgado Nunes de Matos (OAB/DF 17.219/E) e outros, representando Marcela Santos de Carvalho; Pablo Lemos Figueiredo de Paiva (OAB/DF 38.019), Marina Monte-mór David Pons (OAB/DF 027.936) e outros, representando Hadil Fontes da Rocha Vianna; Pedro Paulo Alves Correa dos Passos (OAB/DF 64.481), Maria Eduarda Hajjar Milki (OAB/DF 68.817) e outros, representando Miguel João Jorge Filho; Marcos Pinto Correia

Gomes (OAB/RJ 81.078), representando Antonio José Alves Junior; Eugenio Jose Guilherme de Aragao (OAB/DF 4.935) e Gabriel Brandao Ribeiro (OAB/DF 48.837), representando Alessandro Golombiewski Teixeira; Grazielle Fernandes Pettene, Denilson Ribeiro de Sena Nunes (OAB/RJ 96.320) e outros, representando Bndes Participações S.a.; Sthefani Lara dos Reis Rocha (OAB/DF 54.357), representando Eva Maria Cella Dal Chiavon; Luis Fernando Belem Peres (OAB/DF 22.162), representando Marcus Pereira Aucélio; Pedro Paulo Alves Correa dos Passos (OAB/DF 64.481), Maria Eduarda Hajjar Milki (OAB/DF 68.817) e outros, representando Dyogo Henrique de Oliveira; Joao Marcelo Esteves Lima, representando Carlos Eduardo Esteves Lima.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade realizada em sete entidades e órgãos integrantes da administração pública brasileira direta e indireta – Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF); Banco do Brasil S.A.; Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex); Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações da Camex (Cofig); Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (Sain/MF); e Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – com o objetivo de avaliar a conformidade dos procedimentos relacionados à concessão de financiamentos à exportação de serviços de engenharia que não sejam de competência do BNDES,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 1º, inciso II, e 5º, inciso I, da Lei 8.443/92, em:

9.1. 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, e com fundamento nos arts. 11 e 43, inciso II, da Lei 8.443/1991 e art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. excluir a responsabilidade dos Srs. Antônio Carlos Pinho de Argolo e Jorge Alberto Portanova Mendes Ribeiro Filho, em razão do falecimento de ambos;

9.3. considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. João Bernardo de Azevedo Bringel, dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, abstendo-se, excepcionalmente, de aplicar-lhe a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em razão de sua atuação no Cofig;

9.4. acatar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Evandro de Sampaio Didonet e Giles Carriconde Azevedo, também excluindo-os do rol de responsáveis;

9.5. acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Fernando Pires Augusto em relação a uma das condutas que lhe foi imputada, por não gozar da condição de membro efetivo da Camex e nem ter sido formalmente designado para 72ª Reunião desse colegiado, realizada no dia 26/5/2010, sem prejuízo da rejeição de sua defesa em relação a sua atuação como integrante do Cofig, conforme subitem 9.7 abaixo;

9.6. acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis abaixo identificados, abstendo-se, excepcionalmente, de aplicar-lhes a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em razão de suas atuações nos colegiados nas condições adiante descritas:

Nome	Colegiado/Cargo ou Órgão Representado
Antônio José Alves Júnior	Cofig/Representante titular da Casa Civil/PR
André Luiz Andrade Bobroff	Cofig/Representante suplente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Enio Cordeiro	Cofig/Representante suplente do Ministério das Relações

Nome	Colegiado/Cargo ou Órgão Representado
	Exteriores (MRE)
Antônio de Aguiar Patriota	Camex/Secretário-Geral do MRE
Reinhold Stephanes	Camex/Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Daniel Maia	Camex/Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário
Sheila Ribeiro Ferreira	Cofig/Representante suplente da Casa Civil/PR
Marcus Pereira Aucélio	Cofig/Representante titular da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
Paulo Bernardo Silva	Camex/Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão
Wagner Gonçalves Rossi	Camex/Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Carlos Eduardo Esteves Lima	Camex/Secretário-Executivo da Casa Civil/PR
Guilherme Cassel	Camex/Ministro do Desenvolvimento Agrário
Alessandro Golombiewski Teixeira	Cofig/Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Adriano Pereira de Paula	Cofig/Representante suplente da STN
Marcela Santos de Carvalho	Cofig/Representante suplente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Hadil Fontes da Rocha Vianna	Cofig/Representante titular do MRE
Carlos Márcio Bicalho Cozendey	Cofig/Representante titular do Ministério da Fazenda
Fernando Damata Pimentel	Camex/Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Ruy Nunes Pinto Nogueira	Camex/Ministro das Relações Exteriores interino
Laudemir André Müller	Camex/Ministro de Desenvolvimento Agrário interino
Beto Ferreira Martins Vasconcelos	Camex/Secretário-Executivo da Casa Civil/PR
Eva Maria Cella Dal Chiavon	Camex/Secretária-Executiva do Ministério do Planejamento,

Nome	Colegiado/Cargo ou Órgão Representado
	Orçamento e Gestão
Dyogo Henrique de Oliveira	Camex/Secretário-Executivo, Adjunto, do Ministério da Fazenda
Miguel João Jorge Filho	Camex/Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Nelson Machado	Camex/Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda
Ivan João Guimarães Ramalho	Cofig/Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Luiz Fernando Pires Augusto	Cofig/Representante do Ministério da Fazenda

9.7. autorizar o desconto da dívida na remuneração do responsável, se servidor, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

9.8. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto determinado;

9.9. dar ciência deste acórdão à Câmara de Comércio Exterior (Camex), ao Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), à Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF) e ao Ministério das Relações Exteriores (MRE);

9.10. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/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-0326-07/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Redator), Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Redator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

