

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 005.291/2021-6 [Apenso: TC 013.898/2021-3]
Natureza: Pedido de Reexame (em Acompanhamento)
Unidade: Ministério da Economia
Interessado: Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50).

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. ACOMPANHAMENTO DO ACÓRDÃO 56/2021-PLENÁRIO. IRREGULARIDADE DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE CRÉDITO FIRMADOS ENTRE A UNIÃO E SUAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS CONTROLADAS POR MEIO DA EMISSÃO DIRETA DE TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA. DETERMINAÇÃO PARA A APRESENTAÇÃO DE CRONOGRAMAS DE DEVOLUÇÃO, À UNIÃO, DOS VALORES RECEBIDOS PELAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS FEDERAIS. CONHECIMENTO DO PEDIDO DE REEXAME. INCORPORAÇÃO, PELO ACÓRDÃO QUE APRECIOU O ACOMPANHAMENTO, DE PREMISSA NÃO CONSTANTE DA DECISÃO ORIGINAL. PROVIMENTO PARCIAL. INSUBISTÊNCIA DOS SUBITENS QUE JULGARAM A ADEQUAÇÃO DOS CRONOGRAMAS. DETERMINAÇÃO PARA ESTABELECIMENTO E APRESENTAÇÃO DE NOVOS CRONOGRAMAS. DETERMINAÇÃO À SEGECEX.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Recursos deste Tribunal – Serur, que contou com a anuência do corpo dirigente da unidade (peças 92/94):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de pedido de reexame interposto à peça 70 pela União, em face do Acórdão 3162/2021-TCU-Plenário (peça 54), de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, vazado nos seguintes termos:*

9.1. considerar adequados os cronogramas apresentados pelo Banco do Brasil e pelo Banco do Nordeste do Brasil;

9.2. considerar adequados os cronogramas apresentados pelo BNDES, exceto pela não inclusão da devolução dos R\$ 13,3 bilhões, que se encontra em discussão na Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Federal (CCAF/AGU);

9.3. considerar inadequado o cronograma apresentado pela Caixa Econômica Federal, tendo em vista a priorização da devolução de recursos não julgados irregulares no âmbito do Acórdão 56/2021 - Plenário, a exemplo dos recursos do Contrato 348/2007/PGFN/CAF;

9.4. considerar inadequado o cronograma apresentado pelo Banco da Amazônia, em razão da condicionante de prévia capitalização nos mesmos montantes das devoluções à União, o que acaba anulando o efeito benéfico das devoluções antecipadas, consistente na redução do endividamento da União;

9.5. *determinar ao Ministério da Economia, à luz do disposto nos arts. 2º, 3º, 4º, 11, § 2º, e 13 da Lei 4.320/1964; nos arts. 32, § 1º, inciso II, e 36 da Lei Complementar 101/2000; nos arts. 167, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988; e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU; e arts. 4º, inciso I, e 6º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020; que realize novas tratativas para estabelecimento de cronogramas junto ao BNDES, à Caixa Econômica Federal e ao Banco da Amazônia, encaminhando a este Tribunal, no prazo de 30 dias, os novos cronogramas acordados com as instituições financeiras;*

9.6. *determinar à Segecex que avalie a oportunidade e a conveniência de incluir em seu planejamento a realização de fiscalização sobre a regularidade das emissões diretas de títulos públicos no âmbito do processo de novação de dívidas do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS);*

9.7. *restituir os autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental, para prosseguimento do feito.*

HISTÓRICO

2. *Trata-se de acompanhamento do item 9.4 do Acórdão 56/2021-TCU-Plenário (Relator Ministro Aroldo Cedraz), que dispôs:*

9.4. *fixar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Ministério da Economia, em conjunto com as instituições financeiras federais, apresentem a esta Corte de Contas cronograma detalhado de devolução, à União, dos valores recebidos em decorrência da emissão direta de títulos da dívida pública federal, de forma a viabilizar a redução do saldo da dívida pública mobiliária federal e do montante projetado de subsídios creditícios, preservando-se, em todo caso, a segurança jurídica tanto dos empréstimos já concedidos a terceiros quanto do aumento do capital/patrimônio de referência das instituições financeiras federais;*

9.5. *determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental que avalie, em processo apartado, o cronograma a ser entregue pelo Ministério da Economia;*

2.1. *Em atendimento, foram apresentados cronogramas individuais elaborados pelas instituições financeiras federais (peças 10 e 11). A Unidade Técnica examinou as respostas e considerou (peça 55, p. 2):*

a.1) *adequado o cronograma apresentado pelo Banco do Nordeste do Brasil;*

a.2) *adequado o cronograma de maior esforço apresentado pelo BNDES, desde que: (i) passe a considerar a hipótese de devolução dos R\$ 13,3 bilhões ora em discussão na CCAF/AGU; (ii) a devolução dos recursos seja efetuada independentemente do retorno das parcelas dos empréstimos efetuados; (iii) não oponha condições que apontem para a manutenção, em seu patrimônio, de vantagens obtidas nos negócios firmados com os recursos irregularmente recebidos;*

a.3) *inadequado o cronograma apresentado pelo Banco do Brasil, tendo em vista que pretende sujeitar a devolução dos recursos irregularmente recebidos ao retorno dos empréstimos efetuados, embora seja evidente que o banco detém condições de antecipar os pagamentos;*

a.4) *inadequados o cronograma apresentado pela Caixa Econômica Federal, tendo em vista a sujeição da devolução aos retornos das operações de crédito firmadas com os recursos irregularmente recebidos e a priorização da devolução de recursos não julgados irregulares, caso do Contrato 348/2007; e o cronograma apresentado pelo Banco da Amazônia, tendo em vista que as condições apresentadas pelo banco apontam para potencial inexecutabilidade;*

2.2. *A proposta foi objeto de divergência pelo MPTCU, em seu parecer de peça 53, o que foi acompanhado pela decisão recorrida.*

2.3. *Em suma, o Tribunal julgou adequados os cronogramas apresentados pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e pelo Banco do Brasil (BB).*

2.4. *Em relação ao BB, à Caixa Econômica Federal (CEF) e ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foi observada ainda a necessidade de (peça 55, p. 6):*

(...) preservar a segurança jurídica dos empréstimos concedidos a terceiros, bem como de se garantir a hígidez quanto ao aumento de capital/patrimônio das instituições financeiras federais, em atendimento às normas internacionais e do sistema financeiro nacional.

2.5. *Desse modo, a inadequação do cronograma apresentado pela CEF foi limitada a priorização da devolução de recursos não julgados irregulares, como no caso dos recursos do Contrato 348/2007/PGFN/CAF.*

2.6. *A ressalva ao cronograma do BNDES, por sua vez, foi restringida à não inclusão da devolução dos R\$ 13,3 bilhões, que se encontra em discussão na Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Federal (CCAF/AGU).*

2.7. *Por fim, o cronograma do Banco da Amazonia (Basa) foi considerado inadequado em face da condicionante de prévia capitalização nos mesmos montantes das devoluções à União, o que acabaria anulando o efeito benéfico das devoluções antecipadas, consistente na redução do endividamento da União.*

2.8. *Em face dessas considerações, o Tribunal determinou ao Ministério da Economia que realizasse novas tratativas para estabelecimento de cronograma de devolução adequado com CEF, BNDES e Basa.*

2.9. *Irresignada com o comando, a União ingressa com pedido de reexame.*

ADMISSIBILIDADE

3. *O exame preliminar de admissibilidade à peça 71 – acolhido pelo Relator ad quem em despacho à peça 74 – concluiu por conhecer do recurso, com suspensão dos efeitos do item 9.5 do acórdão recorrido.*

MÉRITO

4. *Constitui objeto do recurso avaliar se a devolução dos recursos à União deve estar condicionada ao não prejuízo financeiro das instituições federais.*

5. Do devolução dos recursos

5.1. *Em síntese, a União defende que a devolução dos recursos pelas instituições financeiras não deveria estar condicionada à resultados financeiros positivos, como teria sido o entendimento da decisão recorrida.*

5.2. *Aponta que o julgado originário, Acórdão 56/2021-TCU-Plenário, ora em acompanhamento, não restringiu a possibilidade de devolução à ausência de perdas financeiras pelas instituições federais. Desse modo, o novo entendimento adotado neste processo de acompanhamento representaria uma violação à coisa julgada administrativa, vez que o acórdão proferido em acompanhamento estaria inovando em relação ao acórdão originário.*

5.3. *Discorre que (peça 70, p. 6):*

*Como se vê, às premissas inicialmente apostas pelo Acórdão 56/2021-Plenário - quais sejam, a segurança jurídica (i) dos empréstimos concedidos a terceiros e (ii) do aumento do capital/patrimônio de referência das instituições financeiras federais - **foi acrescida uma terceira premissa**, qual seja, evitar 'prejuízos' às instituições financeiras. Ademais, o entendimento acolhido pelo Relator no que diz respeito ao BNDES - qual seja, o de afastar a devolução antecipada em caso de prejuízo ao banco - foi estendido, no que cabível, para as demais instituições financeiras federais.*

5.4. *Informa que o processo de acompanhamento é instrumento de fiscalização apto a examinar os aspectos de legalidade e legitimidade de atos de gestão, nos termos do artigo 241 do Regimento Interno/TCU. Não poderia, em seu entendimento, inovar quanto ao acórdão originário, por imperativo da segurança jurídica. Nesse sentido cita julgado do Tribunal (Acórdão 1900/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro):*

Eventual mudança de entendimento, presente ou passada, não se presta para ensejar a revisão de decisões já transitadas em julgado, pois a mera mudança na composição dos colegiados pode significar uma nova alteração de orientação normativa ou jurisprudencial, igualmente válida e tecnicamente robusta.

5.5. *Pondera que a premissa inovadora contida na decisão recorrida interfere na velocidade e no ritmo do cronograma de restituição não aprovados, o que seria prejudicial ao alcance dos objetivos almejados: redução, o mais breve possível, do saldo da dívida pública mobiliária federal e o montante projetado de subsídios creditícios.*

5.6. *Aponta que a nova premissa prestigia a manutenção de situação irregular reconhecida pelo TCU, uma vez que '(...) elimina qualquer possibilidade de os bancos envidarem esforços para a elaboração de cronogramas de melhores esforços, pois passam a se amparar na suposta - e improvável - ocorrência de perdas econômicas na devolução dos recursos' (peça 70, p. 7).*

5.7. *Considera que este entendimento não observa a supremacia do interesse público, pois permite às instituições financeiras utilizarem capital subsidiado pelo Erário para maximizarem seus resultados em benefício dos seus acionistas, ainda que a transferência dos recursos oriundos do Tesouro Nacional tenha sido considerada irregular pelo Tribunal no Acórdão 56/2021-TCU-Plenário.*

5.8. *Aponta que não há lastro legal, aprovado pelo Poder Legislativo, para fundamentar Política Pública de subsídios a estas instituições financeiras e, paralelamente, que a transferência de valores se funda em ato declarado irregular pelo TCU. E a manutenção e perpetuação da condição de vigência dessas operações, que maximiza os lucros e dividendos destas instituições, caracteriza uma inversão de valores sob a ótica da supremacia do interesse público.*

5.9. *Assinala que a nova condicionante, de que não haja perda financeira para os bancos, acaba por se sobrepôr aos requisitos mínimos de capital definidos nos Acordos da Basileia, que já assegura a solvabilidade e liquidez da instituição, e conseqüentemente a estabilidade do sistema financeiro.*

5.10. *Argumenta que, comprovado e realizado lucro, a instituição financeira terá condições de acelerar os desembolsos ao Tesouro Nacional, sem comprometimento de sua saúde financeira, o que saneará o ato irregular encontrado pelo Tribunal.*

5.11. *Sobre a projeção de subsídios creditícios dos contratos do BNDES, a propósito, o recorrente apresenta as seguintes conclusões (peça 70, p. 10):*

Como exemplo: no que se refere ao custo ao erário, a Coordenação-Geral de Execução e Controle de Operações Fiscais (STN/ME) realizou a projeção de subsídios creditícios dos contratos do BNDES nos dois cenários apresentados no Term Sheet do Banco anexo ao Ofício BNDES DIR3 04/2021 e DIR6 04/2021, de 25 de março de 2021, um cronograma que representa compromisso firme da instituição ('Cronograma Compromisso Firme') e outro que deverá ser perseguido em regime de melhores esforços ('Cronograma Melhores Esforços').

A ideia do cálculo de subsídio implícito é comparar um empréstimo da União à instituição financeira como custo implícito ao Tesouro Nacional por não ter utilizado esses recursos para abater a Dívida Pública Federal. Por isso, o Saldo TN é calculado com base no saldo inicial do empréstimo (o valor que o Tesouro Nacional poderia ter pago da dívida pública ao invés de

conceder o empréstimo) atualizado pelo custo médio de emissão dos títulos públicos federais (valor que o Tesouro Nacional está pagando de juros por manter esse valor como dívida pública) menos os valores recebidos de principal e juros do empréstimo (valores que, quando recebidos, são utilizados para pagamento da dívida e, portanto, devem ser reduzidos deste saldo). Esse saldo TN é comparado ao saldo do próprio contrato, considerando seus pagamentos de principal e possíveis atualizações, o que resulta no subsídio implícito.

Ressalta-se que a projeção foi feita apenas para os contratos mútuos (CTs 34 e 845), que representam mais de 90% do saldo considerado pelo BNDES nos cronogramas de devolução. Os contratos de IECP não foram incluídos nas projeções porque a incidência de juros se dá conforme o rendimento anual dos dividendos apurados pelo BNDES, sem previsibilidade de realização de estimativas confiáveis.

*Como resultado dos cálculos, tem-se que o valor presente (posição 31/10/2021) dos subsídios creditícios seria de R\$ 5,5 bilhões com o 'Cronograma de Melhores Esforços' e de R\$ 13,2 bilhões no 'Cronograma de Compromisso Firme', ou seja, **o efeito da escolha do cronograma de compromisso firme ao invés do cronograma de melhores esforços é um aumento de R\$ 7,7 bilhões nos subsídios creditícios projetados a valor presente, considerando a grade de parâmetros de longo prazo da Secretaria de Política Econômica de novembro de 2021.***

5.12. *E informa sobre o histórico de lucros auferidos pelo BNDES desde 2017. Somente nos nove primeiros meses de 2021, destaca que alcançaram o montante de R\$ 26,4 bilhões. Assim, conclui que as instituições financeiras públicas estariam gozando de privilégios não estendidos às instituições financeiras privadas, em franca violação ao art. 173, §2º, da CF/88.*

5.13. *Rebate, por fim, os cálculos apresentados pelo BNDES e acolhidos pela decisão recorrida (peça 70, p. 12, grifos no original):*

Quanto ao argumento apresentado pelo BNDES, referente a possíveis perdas com o pagamento antecipado dos empréstimos, cabem dois pontos de atenção que, ao final, demonstram a fragilidade do referido argumento. Confira-se:

1. *O primeiro refere-se ao fato de que o BNDES argumentou que a taxa Selic seria a melhor referência de custo de financiamento pelo Banco para os recursos os que substituiriam os empréstimos do Tesouro Nacional. Concordamos com este argumento. No entanto, ao usarem os valores calculados pelo Tesouro Nacional para os subsídios projetados entre 2021 e 2040, de R\$ 14 bilhões, deixam de observar que estes valores consideram a diferença entre TJLP (custo atual dos empréstimos ao BNDES) e custo médio de financiamento do Tesouro Nacional em mercado, por meio da emissão de títulos públicos. Ocorre que o custo de financiamento do Tesouro em mercado é muito superior à taxa Selic, pois considera um conjunto de títulos públicos que custam bem mais caro que esta taxa, tais como os títulos prefixados e os remunerados pela inflação, informação pública e devidamente detalhada no documento que gerou tal estimativa. Nesse sentido, o valor de R\$ 14 bilhões mencionado pelo BNDES como estimativa para as suas perdas, ao se basear na projeção de subsídios divulgada pelo Tesouro, está muito acima do que seria uma estimativa justa.*

2. *Adicionalmente, importa mencionar que o BNDES cobrava nos empréstimos com recursos do Tesouro Nacional, além da TJLP, um spread considerável, podendo chegar a 3% a.a. com o qual o Banco pretendia cobrir custos administrativos e riscos de crédito. Nesse sentido, não vemos como correto afirmar que o Banco terá perdas econômicas ao trocar os recursos do Tesouro por recursos próprios, pois não há como garantir, antecipadamente, que TJLP + 3% a.a. (valor cobrado dos clientes do Banco), por exemplo, ficará abaixo de taxa Selic (rentabilidade desejada pelo Banco) ao longo do período entre 2021 e 2040.*

Considerando os dois pontos acima, não é correto afirmar que o banco necessariamente terá perdas econômicas com a troca de fonte de financiamento. Poderá eventualmente ter lucro a menor, em relação às suas expectativas originais, o que levará a uma menor distribuição de PLR e dividendos. Mas a premissa central do argumento não se apresenta sustentável.

*Já as estimativas de ganho que o Tesouro teria com a redução do subsídio estão bem mais consolidadas, apresentadas em documentos oficiais e com metodologia de cálculo pública e transparente. **Tais ganhos, importante frisar, são para toda a sociedade, ao reduzir a despesa pública que estava contratada com os empréstimos entendidos como irregulares por esta Corte de Contas.***

Análise

5.14. *Sem razão ao recorrente.*

5.15. *A discussão do recurso se concentra na suposta criação de novo parâmetro para estabelecer o cronograma de devolução dos recursos à União, que seria a não ocorrência de perda econômica para os bancos. A irresignação se deu após exame de argumentos do BNDES, que comparou custos de captação de recursos do banco e do Tesouro Nacional, que poderia lhe trazer prejuízo financeiro.*

5.16. *Entendeu a recorrente que, ao supostamente limitar as devoluções à não ocorrência de perdas financeiras, a decisão recorrida poderia restringir as tratativas para que a STN obtenha a devolução dos recursos que lhe são devidos. Como assinalado pela STN (peça 70, p. 10-11):*

Da forma como fixado no decisum mais recente da Corte de Contas, entende-se que enquanto a instituição financeira informar que o capital considerado irregular pelo Acórdão 56/2021-Plenário estiver maximizando seus ganhos (lucros/dividendos), ela não estaria obrigada a devolvê-lo à sociedade brasileira (Erário Federal), ainda que sua devolução total, ou no melhor prazo possível, não afete sua condição de liquidez definida pelo Bacen (indicadores de Basileia).

5.17. *Não é este o entendimento que se extrai do julgado.*

5.18. *Por um lado, não cabe presumir que as instituições irão contrair empréstimos para quitar as obrigações junto à União, com comparação de taxas de captação de recursos. A determinação foi para que fosse elaborado um cronograma de devolução dos recursos, e não que a devolução fosse imediata.*

5.19. *Por outro lado, se a devolução ficasse vinculada ao retorno das parcelas dos empréstimos efetuados a terceiros, a determinação poderia levar o prazo de duração dessas operações de crédito e restaria inócuo o objetivo principal da determinação: reduzir o saldo da dívida pública.*

5.20. *De início, cabe esclarecer que não há que se falar em criação de nova premissa pelo acórdão recorrido, como apontado no recurso. Como se observa do parecer do MPTCU (peça 53, p. 12), que embasou o julgamento:*

Portanto, a proposta apresentada pela unidade técnica nos presentes autos, no sentido de que a devolução dos recursos pelo BNDES seja efetuada independentemente do retorno das parcelas dos empréstimos efetuados a terceiros, mesmo que isso acarrete perdas econômicas para o banco, não está em sintonia com a fundamentação do Acórdão 56/2021-Plenário.

A preservação da segurança jurídica dos empréstimos já concedidos a terceiros pressupõe não só a manutenção dos contratos de empréstimos até o fim de suas vigências, mas também que não seja imposto prejuízo ao BNDES pela manutenção desses contratos lastreados nos recursos do Tesouro Nacional.

Com certeza não foi intenção do Tribunal que as devoluções antecipadas ocorressem independentemente do seu custo para o BNDES. O principal objetivo da determinação exarada foi o de que os recursos com fonte do Tesouro Nacional que não estivessem aplicados em operações ativas do banco fossem devolvidos o mais rápido possível para a União, a fim de reduzir o saldo da dívida pública federal.

5.21. *O parecer observou os termos e condições do Acórdão 56/2021-TCU-Plenário, que deu origem ao acompanhamento. A devolução dos recursos deve preservar a segurança jurídica dos*

empréstimos concedidos à terceiros, e os recursos que não estivessem aplicados em operações ativas dos bancos deveriam ser devolvidos o mais rapidamente possível, para reduzir o saldo da dívida pública.

5.22. *Em verdade, a controvérsia é interpretativa. Não houve inovação com criação de regra relacionada à limitação de perda financeira às instituições no cronograma de devolução.*

5.23. *Nesse aspecto, cabe transcrever o entendimento sobre as operações de créditos realizadas com recursos do Tesouro Nacional, contido no parecer do MPTCU que embasou a decisão recorrida (peça 53, p. 10):*

Os subsídios creditícios, que são ônus da União, representam parte do custo da política pública de concessão de financiamentos subsidiados ao setor privado, ao lado dos subsídios financeiros (equalização de taxas de juros). Quando os recursos emprestados pela União estão alocados em operações de crédito ativas do banco, esses subsídios têm como beneficiário o tomador desses créditos. Saliente-se que, na sistemática da repactuação prevista no art. 11 da Lei 13.483/2017 (que embasou o Contrato 034/PFNG/CAF), eventuais recursos provenientes do Tesouro que não estejam alocados em operações de crédito não geram subsídios creditícios, pois devem ser remunerados pela Selic, e não pela TJLP.

Nesse contexto e considerando-se a tendência atual de a Selic permanecer acima da TJLP, revela-se razoável a argumentação do BNDES de que o descasamento entre os fluxos de recebimento dos empréstimos a terceiros e as devoluções à União, na forma defendida pela Semag, pode acarretar indevida transferência ao BNDES do ônus decorrente da política econômica de subsídios adotada pelo Governo Federal. Tal descasamento também tem o potencial de acarretar violação ao art. 123 da Lei 14.194/2021 (LDO/2022), que dispõe que ‘os encargos dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas agências [financeiras oficiais de fomento] não poderão ser inferiores aos custos de captação e de administração, ressalvado o previsto na Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989.’

5.24. *Ou seja, as instituições financeiras, controladas pelo poder público, foram intermediadoras de uma política pública de financiamentos subsidiados ao setor privado. E foi estabelecido que recursos que não estivessem alocados em operações de crédito deveriam ser devolvidos de imediato. Nesse sentido, a propósito, o seguinte trecho do parecer do MPTCU (peça 53, p. 12):*

Com certeza não foi intenção do Tribunal que as devoluções antecipadas ocorressem independentemente do seu custo para o BNDES. O principal objetivo da determinação exarada foi o de que os recursos com fonte do Tesouro Nacional que não estivessem aplicados em operações ativas do banco fossem devolvidos o mais rápido possível para a União, a fim de reduzir o saldo da dívida pública federal.

5.25. *E reforça esse entendimento o trecho que trata dos recursos que estão em discussão na Câmara de Conciliação da Administração Federal (CCAF/AGU), com determinação para devolução imediata, nos seguintes termos (peça 53, p. 12):*

Especificamente em relação aos contratos classificados como IECF, como não estão alocados em ativos de crédito, entende-se que seus saldos (totalizando R\$ 13,3 bilhões) devem ser restituídos, o quanto antes, à União, considerando-se que o BNDES conta com folgados índices de capital, que permitem tal devolução em curto período de tempo.

5.26. *O que se observa, de todo o exposto, é que o Tribunal se pautou na busca da redução da dívida pública mobiliária, mas ponderou que a devolução dos recursos deveria se dar de acordo com a **disponibilidade de caixa das instituições**. Para subsidiar esta conclusão, cabe transcrever trecho do relatório do julgado original, Acórdão 56/2021-TCU-Plenário (peça 8, p. 55-56), no que tange ao tema:*

389. *A duas, não se discute nos presentes autos a devolução imediata, pelas instituições financeiras controladas, dos valores correspondentes à emissão direta de títulos públicos em desacordo com o arcabouço jurídico-constitucional vigente.*

390. *O encaminhamento originalmente formulado por esta Unidade Técnica (peça 184) propõe que o Tribunal firme entendimento sobre a irregularidade das operações de emissão direta de títulos públicos para o financiamento de políticas públicas setoriais à margem do orçamento, com a devida precaução de também propor modulação de efeitos com vistas a preservar a segurança jurídica dos empréstimos concedidos pelo BNDES a terceiros.*

391. *Em razão do desconhecimento sobre os vencimentos dos contratos celebrados entre o BNDES e os devedores do banco, propõe-se, ainda, a fixação de prazo de 30 (trinta) dias para que o ente controlador, por meio dos órgãos da área econômica, e as instituições financeiras controladas apresentem ao Tribunal um cronograma detalhado que compatibilize as datas das amortizações das emissões diretas de títulos da dívida pública com as datas de recebimento das prestações provenientes dos empréstimos concedidos pelo BNDES a terceiros.*

392. *A finalidade da proposta é dispor de informações objetivas para que se tenha condição de avaliar a possibilidade de reduzir, o quanto antes possível, o saldo da dívida pública mobiliária federal e o impacto que as despesas com subsídios acarretam no resultado fiscal da União e na condução da política econômica.*

393. *Não há, na proposta de encaminhamento original, nenhuma sinalização que possa ser entendida como determinação para devolução imediata dos valores correspondentes à emissão direta de títulos. Aliás, nem mesmo o Acórdão 2.975/2016-TCU-Plenário traz qualquer determinação para devolução antecipada, cuja decisão foi pactuada entre as partes.*

394. *O que não parece ser razoável é o Tribunal e a sociedade seguirem sem conhecer o cronograma financeiro de retorno dos empréstimos realizados pelo BNDES mediante o uso de recursos decorrentes dos títulos públicos recebidos do Tesouro Nacional sob a forma de emissão direta à margem do mercado competitivo. O delicado quadro fiscal, substancialmente agravado no último triênio, não permite seguir com a atual obscuridade que permeia tais informações.*

395. *O aparente descompasso entre os prazos previstos para quitação junto ao Tesouro Nacional das emissões diretas de títulos públicos - tidas como irregulares nestes autos - e os prazos de recebimento dos empréstimos concedidos pelo BNDES está a exigir uma avaliação criteriosa e transparente, o que ocorrerá no processo de monitoramento da decisão que vier a ser proferida nestes autos.*

396. *Dito de outra forma: a partir das informações que vierem a ser prestadas por ocasião do monitoramento, esta Corte de Contas poderá avaliar, observados os pressupostos jurídicos necessários à modulação, a razoabilidade e a plausibilidade jurídica de manter cláusulas de operações irregulares que têm permitido ao BNDES valer-se de recursos oriundos da quitação de financiamentos - em prazos menores do que os fixados para pagamento da dívida com a União - para fazer funding e ampliar, por longo período, seu resultado operacional à custa do agravamento do quadro fiscal na esfera federal, cuja dívida pública atingiu patamares preocupantes que ultrapassam 80% do PIB.*

5.27. *O entendimento do Tribunal, seja no acórdão original, seja no acórdão de acompanhamento, é no sentido de que a devolução ocorra de forma célere, com vistas à redução da dívida pública, mas de acordo com as disponibilidades de caixa dos bancos. Nesse contexto foi a determinação para que o Ministério da Economia, em conjunto com as instituições federais, elaborasse cronograma detalhado de devolução, respeitando apenas a segurança jurídica tanto dos empréstimos já concedidos a terceiros quanto do aumento do capital/patrimônio de referência das instituições financeiras federais.*

5.28. *Relevante destacar que a União e suas entidades controladas devem atuar de forma conjunta, com o mesmo objetivo, no sentido primordial de viabilizar a redução da dívida pública mobiliária federal. Não há que se falar em maximização de lucros e utilização de recursos*

disponíveis para outras finalidades que não a devolução dos recursos devidos ao Tesouro Nacional.

5.29. *Ratifica-se, portanto, o disposto no voto condutor da decisão recorrida, no sentido de que (peça 55, p. 6):*

(...) não há óbices para que sejam entabuladas novas tratativas entre o Ministério da Economia e as instituições financeiras federais, em face de possíveis mudanças nos índices dos bancos ou até alterações na situação financeira do país, permitindo-se reforçar as devoluções, objetivando a redução da dívida pública mobiliária federal e dos subsídios creditícios destinados às instituições financeiras, seja por meio do adiantamento de prazos ou de numerário/títulos, se for o caso, preservada, de todo modo, as premissas estabelecidas no Acórdão 56/2021 – Plenário e submetidas as novas condições ao descortino do Tribunal.

5.30. *Como se vê, até mesmo os cronogramas que já foram considerados adequados pelo Tribunal podem ser revistos e antecipados, a depender das disponibilidades financeiras das instituições.*

CONCLUSÃO

6. *A partir de todo o exposto e com base nos elementos dos autos, cabe ratificar o entendimento da decisão recorrida, não havendo que se falar em criação de nova premissa que limite os cronogramas de devolução dos recursos públicos ao Tesouro Nacional.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. *Ante o exposto, propõe-se, com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/1992:*
- a) conhecer do pedido de reexame e, no mérito, negar-lhe provimento;*
 - b) dar ciência da decisão à recorrente.”*

É o relatório.

VOTO

Trata-se, na presente fase processual, de pedido de reexame interposto pela União, por intermédio do Ministério da Economia, contra o Acórdão 3.162/2021-TCU-Plenário, que avaliou cronogramas de devolução, à União, dos valores recebidos por instituições financeiras federais sob a forma de emissão direta de títulos da dívida pública federal.

2. Os presentes autos foram constituídos para monitoramento do subitem 9.4 do Acórdão 56/2021-TCU-Plenário, decisão por meio da qual o Tribunal resolveu:

9.2. firmar entendimento no sentido de que são irregulares os contratos de concessão de crédito analisados no presente processo, firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas e realizados por meio da emissão direta de títulos da dívida pública, com vistas à realização de políticas públicas setoriais ou do aumento do capital/patrimônio de referência da instituição financeira, porquanto contrariaram os arts. 2º; 3º; 4º; 11, § 2º; e 13 da Lei 4.320/1964; 32, § 1º, II, e 36 da Lei Complementar 101/2000; e 167, I e II, da Constituição Federal de 1988;

9.3. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que se abstenha de proceder a emissões diretas de títulos da dívida pública em favor das instituições financeiras federais, ressalvadas as destinadas ao Banco Central do Brasil e as demais situações expressamente previstas em lei;

9.4. fixar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Ministério da Economia, em conjunto com as instituições financeiras federais, apresentem a esta Corte de Contas cronograma detalhado de devolução, à União, dos valores recebidos em decorrência da emissão direta de títulos da dívida pública federal, de forma a viabilizar a redução do saldo da dívida pública mobiliária federal e do montante projetado de subsídios creditícios, preservando-se, em todo caso, a segurança jurídica tanto dos empréstimos já concedidos a terceiros quanto do aumento do capital/patrimônio de referência das instituições financeiras federais; (destaques acrescidos)

3. Essa decisão foi proferida em processo de representação, de autoria do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, na qual se questionou a regularidade dos empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional a bancos federais mediante a emissão direta de títulos públicos.

4. Sem me alongar demasiadamente no histórico do tema, relembro que entre 2008 e 2015 foram realizadas operações de empréstimo entre a União e instituições financeiras federais – BNDES, Caixa, BB, BNB e Basa – que totalizaram mais de R\$ 464 bilhões, em valores históricos. Para cada operação, a União promoveu a emissão de títulos públicos pelo Tesouro Nacional diretamente para a carteira dos referidos bancos, combinada com um contrato de mútuo celebrado com cada instituição.

5. O propósito dessas operações era financiar políticas públicas com subsídio dos encargos, ou aumentar o Patrimônio de Referência dos bancos, com a finalidade de ampliar a capacidade de concessão de crédito a setores econômicos específicos. Em todos os casos, esses financiamentos ocorreram à margem de autorização na Lei Orçamentária Anual – LOA.

6. Consoante já examinado pelo Tribunal, a forma adequada para alcance desse objetivo seria aumentar o capital dos bancos públicos, suprindo-os dos recursos financeiros necessários à concessão dos créditos, e, posteriormente, ressarcir essas instituições dos gastos com os subsídios. Assim, tanto a inversão financeira quanto a subvenção econômica estariam sujeitas a prévia autorização legislativa e seriam adequadamente consideradas no cômputo do resultado do setor público.

7. O artifício utilizado, todavia, foi emitir títulos da dívida diretamente às instituições controladas, incorporando ao patrimônio da União o ativo “crédito associado ao contrato de empréstimo” e, simultaneamente, o passivo “dívida mobiliária”. Com isso, o que deveria ser contabilizado como despesa orçamentária acabou sendo retratado na contabilidade pública como mera operação patrimonial, em flagrante fuga às metas de resultado primário e ao cálculo da “regra de ouro”.
8. Dizendo em outros termos, as operações que foram apreciadas no processo de representação acabaram por viabilizar a irregular capitalização de instituições financeiras, custeadas pelo Tesouro Nacional e sem atender ao trâmite orçamentário e legal exigível.
9. Destarte, por meio do referenciado Acórdão 56/2021-Plenário, ao firmar entendimento de que essas operações foram irregulares e, conseqüentemente, determinar a devolução dos valores delas decorrentes, o Tribunal reconheceu a necessidade de preservar a segurança jurídica dos empréstimos já concedidos a terceiros e do patrimônio de referência das instituições financeiras federais.
10. O Acórdão 3.162/2021-Plenário, objeto do presente pedido de reexame, analisou, em sede de monitoramento, os cronogramas de devolução elaborados pelos bancos federais em atendimento à determinação do Tribunal.
11. O ponto central das razões recursais recai sobre a premissa, incorporada ao voto condutor do segundo acórdão, mas que não teria integrado os fundamentos do primeiro, de que a devolução dos recursos à União não poderia configurar imposição de perdas econômicas às instituições financeiras, em decorrência da manutenção dos contratos lastreados nos recursos do Tesouro Nacional.
12. Analisando o feito, a Serur propôs conhecer e negar provimento ao pedido de reexame, por considerar, em síntese, que “*em verdade, a controvérsia é interpretativa. Não houve inovação com criação de regra relacionada à limitação de perda financeira às instituições no cronograma de devolução*”.
13. Divirjo da análise da unidade técnica, pelas razões que passo a expor.
14. Reforço, de início, que a matéria de fundo não está em discussão. Conforme mencionado, o Acórdão 56/2021-Plenário firmou entendimento pela irregularidade dos empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional a instituições financeiras federais mediante a emissão direta de títulos públicos, tendo em vista que tais operações compreendem afronta ao disposto no art. 165, § 8º, da Constituição Federal, nos art. 3º e 6º da Lei 4.320/1964, assim como no art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- 15. Assim, não restam dúvidas a respeito da irregularidade das operações e, via de consequência, da obrigatoriedade de devolução à União, o mais rapidamente possível, dos valores recebidos pelas instituições financeiras oficiais.**
16. Como dito, a parte dispositiva daquela decisão, no subitem 9.4 *in fine*, consignou os seguintes pressupostos à elaboração dos cronogramas de pagamento: “*preservando-se, em todo caso, a segurança jurídica tanto dos empréstimos já concedidos a terceiros quanto do aumento do capital/patrimônio de referência das instituições financeiras federais*”.
17. O voto condutor daquele *decisum*, da lavra do Ministro Aroldo Cedraz, acolheu as manifestações da Semag e do MPTCU. Peço vênias para transcrever trecho do parecer elaborado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, que fundamenta o estabelecimento das duas mencionadas condições a serem atendidas pelos bancos federais, ao planejarem a devolução daqueles recursos:

“Desse modo, a determinação sugerida pelo MP de Contas não definiu datas nem valores das devoluções antecipadas, apenas realçou que as devoluções deverão ser feitas da forma mais rápida possível, a fim de se reduzirem, o quanto antes, o saldo da dívida pública mobiliária federal e o montante projetado de subsídios creditícios. A efetiva definição das datas e dos valores das parcelas de devolução antecipada caberá ao Ministério da Fazenda e ao BNDES, de comum acordo, e certamente questões relacionadas à

manutenção do caixa prudencial do banco de fomento, a outras demandas do governo federal (ex: amortização extraordinária do FAT e devolução ao Fundo PIS-Pasep) e aos desembolsos do BNDES para atender operações já aprovadas ou contratadas, entre outras, deverão ser consideradas no momento da definição do cronograma e poderão ser avaliadas pelo TCU em sede de monitoramento da determinação que vier a ser proferida.

(...)

Sendo assim, ao ver do MP de Contas, não há razões para se deixar de expedir a determinação corretiva proposta, que visa, unicamente, à elaboração de um cronograma para a devolução antecipada dos recursos ilicitamente emprestados pela União ao BNDES, preservando-se, na íntegra, as operações de crédito firmadas pelo BNDES junto a terceiros com o uso dos referidos recursos, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.”

18. Uma leitura sistêmica das manifestações da unidade técnica e do MPTCU, assim como do voto do eminente Ministro Relator *a quo*, que compõem o aludido Acórdão 56/2021-Plenário, permite extrair o entendimento de que o Tribunal, ao tempo em que expediu a determinação para devolução dos recursos ao Tesouro Nacional, também buscou modular os efeitos dessa decisão ante duas balizas:

a) segurança jurídica dos contratos em vigor em relação a terceiros, isto é, aos tomadores de financiamentos: contratos esses que deveriam ser mantidos em suas condições originais, sem se cogitar repactuação decorrente da ação do TCU;

b) garantia de manutenção de atendimento, pelos bancos federais, de critérios de regulação sistêmica e prudencial do sistema bancário: o atendimento à determinação não deveria se dar de forma a comprometer a higidez financeira das instituições bancárias. A menção ao “patrimônio de referência” foi exemplificativa, visto ser esse um dos parâmetros fundamentais para cálculo dos limites prudenciais estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil, mas não significou obrigatoriedade de manutenção de eventual aumento patrimonial, aumento de capital social ou superávit no resultado dos contratos de financiamento celebrados com terceiros.

19. Consta-se, assim, que o Tribunal optou por explicitar dois critérios fundamentais, autoevidentes, que sequer precisariam constar da deliberação para que fossem atendidos. Ora, ambos decorrem de leis, atos normativos e princípios gerais do Direito, de sorte que foram incorporados ao acórdão original apenas para assegurar maior efetividade ao dispositivo.

20. Nesse ponto é pertinente destacar outra interpretação fundamental do Acórdão 56/2021-Plenário. O TCU, de forma a manter-se nos limites de suas competências e priorizar a efetividade de sua deliberação, não explicitou detalhadamente os critérios a serem atendidos pelas instituições financeiras, tarefa essa a cargo da União na construção conjunta dos cronogramas de devolução dos recursos repassados. O que importa ao Controle Externo é garantir a retomada do status quo ante, com a devolução dos valores ao Tesouro da maneira mais célere possível, sob a diretriz de priorizar o atendimento ao interesse público e não o interesse econômico imediato das instituições financeiras. Nessa perspectiva, caberia à União avaliar as condições mínimas que permitiriam a devolução mais célere possível sem comprometer a estabilidade dos bancos e a observância das regras financeiras e bancárias.

21. Ao avaliar os cronogramas apresentados pelas instituições bancárias em atendimento àquela determinação, a Semag constatou que o BNDES encaminhou duas versões distintas: o chamado Cronograma Retorno dos Contratos, dimensionado de acordo com os prazos de retorno das operações ativas de crédito originadas com lastro em recursos do Tesouro, com previsão de pagamento da dívida no período de 2021 a 2040; e o Cronograma Alvo, apresentado em caráter indicativo, “a ser implementado em regime de melhores esforços”, que estimou o pagamento de R\$ 100 bilhões em 2021 e R\$ 54,2 bilhões em 2022. Contudo, para implementação desse último, o Banco apresentou uma série

de condicionantes, entre elas “a não imputação de perda econômica ao BNDES, em função da eventual necessidade de substituição dos passivos do Tesouro alocados em ativos de crédito”.

22. A Secretaria do Tesouro Nacional – STN, à época, já manifestou sua discordância quanto às condições específicas propostas pelo BNDES e quanto à condicionante de não imputação de perdas econômicas. Apontou, ainda, que a situação do banco evidencia um nível muito confortável de capitalização, que permitia a devolução total dos recursos no período de dois anos (2021-2022).

23. A Semag acolheu o entendimento da STN e propôs que o TCU “considere adequado o cronograma de maior esforço apresentado pelo BNDES, desde que: (i) passe a considerar a hipótese de devolução dos R\$ 13,0 bilhões ora em discussão na CCAF/AGU; (ii) a devolução dos recursos seja efetuada independentemente do retorno das parcelas dos empréstimos efetuados; (iii) não oponha condições que apontem para a manutenção, em seu patrimônio, de vantagens obtidas nos negócios firmados com os recursos irregularmente recebidos”.

24. Todavia, naquela assentada, em que foi proferido o Acórdão 3.162/2021-Plenário, o eminente Ministro Relator acompanhou o entendimento do MPTCU, que divergiu da STN e da Semag neste ponto. Mais uma vez, peço vênias para transcrever trecho do parecer, necessário para compreensão da tese que a União busca combater, por meio do presente pedido de reexame:

“Portanto, a proposta apresentada pela unidade técnica nos presentes autos, no sentido de que a devolução dos recursos pelo BNDES seja efetuada independentemente do retorno das parcelas dos empréstimos efetuados a terceiros, mesmo que isso acarrete perdas econômicas para o banco, não está em sintonia com a fundamentação do Acórdão 56/2021-Plenário.

A preservação da segurança jurídica dos empréstimos já concedidos a terceiros pressupõe não só a manutenção dos contratos de empréstimos até o fim de suas vigências, mas também que não seja imposto prejuízo ao BNDES pela manutenção desses contratos lastreados nos recursos do Tesouro Nacional.

Com certeza não foi intenção do Tribunal que as devoluções antecipadas ocorressem independentemente do seu custo para o BNDES. O principal objetivo da determinação exarada foi o de que os recursos com fonte do Tesouro Nacional que não estivessem aplicados em operações ativas do banco fossem devolvidos o mais rápido possível para a União, a fim de reduzir o saldo da dívida pública federal.

Ao ver do MP de Contas, ambos os cronogramas apresentados pelo BNDES podem ser considerados adequados, exceto no que tange à não inclusão da quantia de R\$ 13,3 bilhões, referente ao saldo dos Instrumentos Elegíveis a Capital Principal (IECP) materializados nos Contratos 867/PGFN/CAF, 964/PGFN/CAF e 1.018/PGFN/CAF, como já exposto neste parecer.

Contudo, como a STN, nos comentários do gestor (peça 29), não concordou com o Cronograma de Retorno dos Contratos nem com as condicionantes apresentadas pelo BNDES para o Cronograma Alvo, especialmente a não imputação de perdas econômicas pela substituição de fontes e a contratação de swap, a melhor solução para o caso é a expedição de nova determinação, para que o Ministério da Economia e o BNDES façam novas tratativas visando a elaboração, em comum acordo, de outro cronograma para a devolução dos recursos à União.” (destaques acrescidos)

25. Dessa forma, o Acórdão 3.162/2021-Plenário considerou adequados ambos os cronogramas do BNDES, exceto pela não inclusão da devolução dos R\$ 13,3 bilhões, que se encontravam em discussão na Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Federal – CCAF/AGU, e em relação aos quais deixo de tecer maiores comentários, por fugirem do escopo deste pedido de reexame.

26. O Ministério da Economia, ao interpor o presente pedido de reexame, insurge-se contra o entendimento manifesto no trecho transcrito. Afirmo que aquela tese “elimina qualquer possibilidade de os bancos envidarem esforços para a elaboração de cronogramas de melhores esforços, pois passam a se amparar na suposta – e improvável – ocorrência de perdas econômicas na devolução dos recursos”.

27. Acrescenta que “a antecipação [das devoluções] traria maiores vantagens a toda a sociedade brasileira (Erário Federal) em supremacia aos interesses dos agentes privados (bancos), em respeito aos direitos intergeracionais de controle do endividamento público do país (inciso VIII do art. 163 da CF/88), ao cenário fiscal desafiador (notadamente no período pós-pandemia) e, ainda, em observância ao princípio do Direito Administrativo da supremacia do interesse público sobre o particular”.

28. Conclui que “no ponto em que instituí novo pressuposto para a devolução dos valores à União, o TCU permite aos bancos utilizarem capital subsidiado pelo Erário Federal para viabilizarem a maximização da geração de resultados aos seus acionistas, ainda que a transferência desses recursos oriundos do Tesouro Nacional tenha sido considerada irregular pelo Acórdão n. 56/2021-Plenário”.

29. Nessa esteira, examinando o cerne do mérito recursal, à luz do histórico acima apresentado, há que ser admitir que a premissa da inviabilidade de redução dos lucros das instituições financeiras em decorrência das devoluções antecipadas não constava do Acórdão 56/2021-Plenário, representando inovação do Acórdão 3.162/2021-Plenário, que tratou, consoante já mencionado, do monitoramento daquela decisão.

30. Rejeito o argumento do Ministério da Economia de que o Tribunal estaria impossibilitado de estender os fundamentos de sua análise na oportunidade em que examinou o monitoramento da decisão original, por supostamente representar desrespeito à coisa julgada administrativa. Fosse o caso de a Corte de Contas identificar outra irregularidade ou constatar que os cronogramas apresentados descumpriam, em qualquer medida, a legislação aplicável, não haveria qualquer desacerto em indicar as novas inconsistências, ainda que aqueles fundamentos não tivessem sido consignados na decisão original.

31. Nada obstante, no mérito, considero que essa baliza, de inviabilidade de redução dos lucros dos bancos federais, não só não constou explicitamente do Acórdão 56/2021-Plenário, como é contrária ao espírito que norteou sua prolação. Novamente invocando a leitura teleológica e sistemática de todos os documentos que compuseram aquela decisão, não há como se afastar do entendimento de que os recursos de posse das instituições financeiras deverão ser restituídos à União “o mais rapidamente possível”.

32. Estando o processo já pautado, o BNDES encaminhou Memoriais (peça 98). Argumenta que o afastamento de perdas financeiras constituiu premissa do Acórdão 56/2021-Plenário, tendo em vista a proposta, constante da instrução da Semag e do parecer do MPTCU que acompanharam aquela decisão, para que os cronogramas compatibilizassem as devoluções antecipadas “com as datas de recebimento das prestações provenientes dos empréstimos concedidos”. Pelas razões já expostas, não posso acompanhar esse raciocínio. Tal proposta visou identificar prazos máximos, não mínimos, para realização de devoluções de recursos oriundos de operações irregulares. Contudo, havendo margem segura para antecipações mais céleres, o Ministério da Economia e suas instituições financeiras controladas devem empenhar-se por fazê-lo.

33. Por óbvio, não estou admitindo que a União possa valer-se de bancos públicos, ou de qualquer outra empresa controlada, para implementar políticas públicas, por meio da imposição de prejuízos e desrespeito às regras fundamentais de governança dessas entidades. Apenas que, no caso concreto, o Tribunal não exigiu peremptoriamente – e nem poderia fazê-lo – que cada um dos contratos de financiamento tivesse resultado positivo, como condição para a devolução dos recursos derivados das operações consideradas irregulares. **Aliás, se é certo que não pode a União valer-se de recursos próprios dos bancos públicos para implementar suas políticas, igualmente inadmissível que as instituições financeiras aumentem seus ganhos em afronta às regras legais e com prejuízo dos cofres públicos.**

34. Refoge ao escopo deste pedido de reexame apreciar a conformidade daqueles contratos, ou o resultado financeiro obtido por cada instituição em sua operacionalização, seja de forma unitária ou global. Esse resultado poderá ser verificado pelo Tribunal, ao menos em relação ao BNDES – instituição que possui maior saldo a ser devolvido à União – quando da apreciação do TC-040.590/2018-6, que trata especificamente de acompanhamento da capacidade de financiamento do Banco ante a devolução de recursos ao Tesouro Nacional.

35. Caminhando para a conclusão, registro que o Ministério da Economia, após encerrada a manifestação da Serur, atravessou petição acompanhada de considerações adicionais (peças 95 e 96), por meio das quais solicita urgência na tramitação do presente processo e apresenta relevantes dados financeiros, especialmente em relação ao BNDES.

36. Dentre as informações apresentados, o Ministério argumenta que, ainda que o BNDES substitua o *funding* subsidiado pelo Tesouro Nacional por capital próprio, a operação como um todo (relacionada aos financiamentos lastreados na emissão direta de títulos públicos) permanecerá lucrativa. Destaca que essa eventual perda financeira parcial não afetará a saúde financeira do Banco, à vista dos robustos lucros que a instituição vem obtendo nos últimos anos – passando de R\$ 30 bilhões apenas no exercício passado. Obviamente, parte desse resultado advém de outras operações, que não as tratadas no presente pedido de reexame, mas sua constatação reforça a conclusão de que a devolução antecipada não comprometerá a higidez financeira da instituição.

37. Além disso, conforme destaquei em Comunicação ao Plenário na sessão ordinária de 31 de agosto último, impressiona a informação, constante daquela petição, de que o montante a devolver pelo BNDES viabilizaria redução da dívida pública em cerca de 1% do PIB, contribuindo para a melhoria do cenário fiscal brasileiro. Não é demais reforçar que esse foi justamente um dos intuitos pretendidos com a determinação original do Tribunal, que consignou o desígnio de “viabilizar a redução do saldo da dívida pública mobiliária federal” (Acórdão 56/2021-Plenário, subitem 9.4).

38. Em Memoriais, o BNDES alega que haveria prejuízos ao Banco na antecipação das devoluções, na medida em que sobre o saldo dos contratos vigentes incide a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, ao passo que novas captações seriam realizadas, no mínimo, à taxa Selic, atualmente superior à TJLP. Sustenta que, por isso, a concretização da devolução antecipada comportaria ofensa à LDO e à LRF. Não posso perfilhar tal argumento. Consoante já discorrido, é necessário que a avaliação dos resultados das operações, sob a perspectiva de cada instituição financeira envolvida, seja feita de forma global, e não em relação a cada contrato – e menos ainda em relação a eventual saldo residual de contratos já parcialmente executados.

39. Observo que, em contraponto ao que afirma o BNDES, o Ministério da Economia, na já referenciada petição de peça 95, sustenta que as operações de mútuo baseadas na emissão direta de títulos públicos já se mostraram bastante vantajosas para o Banco, se analisadas globalmente, e assim se manteriam mesmo diante da atual previsão de juros para o período que vai até o encerramento dos contratos de financiamento, em 2040. Ressalto que todos os dados fornecidos poderão ser adequadamente confrontados na oportunidade de apreciação do mencionado processo 040.590/2018-6.

40. Dessa forma, deve ser dado provimento ao pedido de reexame, no sentido de afastar a baliza de não ocorrência de perdas econômicas às instituições financeiras em relação ao saldo dos contratos de financiamento com terceiros ainda em vigor. Faz-se necessário, portanto, proceder a nova análise dos cronogramas, à luz das premissas estabelecidas originalmente no Acórdão 56/2021-Plenário, quais sejam: **devolução o mais célere possível, de forma a viabilizar a redução do saldo da dívida pública mobiliária federal, preservando-se o atendimento, pelos bancos federais, dos critérios de regulação do sistema bancário e, em relação a terceiros, a segurança jurídica dos contratos já celebrados.**

41. Quanto à nova análise dos cronogramas, dado o longo tempo decorrido desde a sua elaboração pelas instituições financeiras, considero mais apropriado conceder-lhes nova oportunidade de revisar seus planos de devolução. A uma porque a versão apresentada, pelo menos em relação ao BNDES, não representa a manifestação de vontade do Ministério da Economia, e a duas porque há notícia nos autos de que o Cronograma Alvo do BNDES não esteja sendo cumprido, em decorrência da aplicação da premissa incluída pelo Acórdão 3.162/2021-Plenário.
42. Dessa forma, proponho que seja expedida nova determinação, coerente com a deliberação original, para que o Ministério da Economia, após novas tratativas com os bancos federais, apresente a este Tribunal cronogramas revisados. Desta feita, estarão claras, tanto ao Poder Central quanto às entidades controladas, as premissas que deverão nortear a elaboração dos planos de devolução, entre as quais, conforme apregoadado neste voto, não se insere a não ocorrência de perdas econômicas nos saldos dos contratos ainda vigentes.
43. Considero adequado, também, determinar que o Ministério da Economia informe ao Tribunal as devoluções já realizadas pelas instituições bancárias desde a prolação do Acórdão 56/2021-Plenário, juntamente com a previsão para as próximas etapas de pagamento.
44. Conforme antecipei em despacho à peça 97, entendo que o mérito dos cronogramas acertados entre o Tesouro Nacional e suas controladas constitui assunto interno do Poder Executivo, de natureza discricionária, a ser decidido pelas instâncias governamentais envolvidas. Pode-se, portanto, assim sintetizar a questão: o Tribunal decidiu corretamente ao entender que a transferência direta de títulos federais às instituições financeiras federais foi irregular; correta também é a decisão de que os recursos devem ser devolvidos da forma mais célere possível; como será feito é matéria a ser decidida, a meu ver, pelo Poder Central em conjunto com as instituições financeiras por ele controladas.
45. Assim, o monitoramento da decisão ora proposta não pode se constituir em indevida interferência do controle externo no mérito administrativo, devendo se restringir às balizas de devolução célere, respeito aos critérios regulatórios do sistema bancário e preservação da segurança jurídica em relação a terceiros. Por outro lado, não pode o Tribunal deixar de realizar o monitoramento, sob risco de ineficácia da determinação constante do Acórdão 56/2021-Plenário.
46. Em resumo do que foi examinado nesses autos até aqui, o Tribunal identificou que a União realizou operações irregulares para dotar os bancos públicos de recursos para promover financiamentos em condições privilegiadas; determinou que a STN não mais realizasse operações dessa natureza; e determinou a devolução dos recursos delas provenientes da forma mais rápida possível, desde que, naturalmente, isso não comprometesse a estabilidade das instituições e o cumprimento dos regulamentos do setor. Na apreciação do presente recurso, apenas se reafirma o entendimento já manifesto pelo TCU de que essa recomposição deve ser feita de forma a **priorizar o atendimento ao interesse da sociedade**, de ver reduzida a dívida pública federal, o que certamente redundará em melhoria do cenário fiscal como um todo, especialmente em relação às elevadas despesas com juros e encargos da dívida. Caberá, agora, ao Ministério da Economia, em acordo com as instituições financeiras controladas, identificar o prazo mínimo necessário para atendimento dessa diretriz.
47. Ao final, sobretudo diante do momento vivenciado pelo país e pelo mundo, em um cenário de recuperação dos imensos impactos causados pela pandemia, não posso deixar de registrar aspecto que considero de profunda importância e sensibilidade social. Por meio deste processo, o Tribunal de Contas da União contribuiu para que valores superiores a 400 bilhões de reais fossem desvinculados de operações financeiras junto a instituições bancárias para serem devolvidos aos cofres públicos e, a partir disso, potencialmente utilizados em políticas públicas que podem alterar substancialmente a vida das pessoas. Sem qualquer pretensão de me imiscuir na discricionariedade do Poder Executivo para definição da futura aplicação desses valores, me sinto obrigado, no atual contexto, a registrar que valores tão vultuosos poderiam, eventualmente, fomentar políticas públicas de imenso interesse social,

a exemplo daquelas que deveriam ser financiadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instrumento constitucional, previsto no art. 79 do ADCT.

48. Ante o exposto, proponho dar provimento parcial ao pedido de reexame, no sentido de tornar insubsistentes os subitens do Acórdão 3.162/2021-Plenário que examinaram os cronogramas originalmente apresentados, e expedir nova determinação ao Ministério da Economia para que, após novas tratativas, apresente cronogramas revisados de devolução dos valores recebidos pelas instituições financeiras sob a forma de emissão direta de títulos da dívida pública federal, cronogramas esses a serem balizados nas premissas consignadas neste voto.

Assim, VOTO pela adoção da minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de setembro de 2022.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2041/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.291/2021-6
 - 1.1. Apenso: 013.898/2021-3
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (em Acompanhamento)
3. Recorrente: Ministério da Economia
4. Unidade: Ministério da Economia
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral)
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur)
8. Representação legal: Marcelo Sampaio Vianna Rangel (90.412/OAB-RJ), Rodrigo Sales da Rocha Abreu (155.278/OAB-RJ) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este pedido de reexame interposto pelo Ministério da Economia contra o Acórdão 3.162/2021-TCU-Plenário, que avaliou os cronogramas de devolução, à União, dos valores recebidos por instituições financeiras federais sob a forma de emissão direta de títulos da dívida pública federal.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 43, inciso I, e 48 da Lei 8.443/1192, em:

 - 9.1. conhecer do pedido de reexame e, no mérito, dar-lhe provimento parcial;
 - 9.2. tornar sem efeito os subitens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 3.162/2021-Plenário;
 - 9.3. determinar ao Ministério da Economia que, no prazo de 30 dias a contar da notificação desta decisão, encaminhe a este Tribunal:
 - 9.3.1. cronogramas revisados, a partir de novas tratativas com BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste, com vistas a viabilizar a devolução à União dos valores recebidos em decorrência da emissão direta de títulos da dívida pública federal, preservando-se o atendimento aos critérios de regulação do sistema bancário;
 - 9.3.2. informações atualizadas a respeito das devoluções efetivamente realizadas pelas instituições financeiras à União desde a notificação do Acórdão 56/2021-TCU-Plenário;
 - 9.4. determinar à Segecex que instaure processo específico para avaliar eventual utilização indevida, pelas instituições financeiras federais, dos recursos cuja transferência foi considerada irregular pelo TCU nestes autos, para fins de pagamento de participações em lucro ou demais vantagens funcionais equivalentes aos seus empregados, avaliando, com a celeridade que a matéria exige, eventual necessidade de proposta de natureza cautelar para impedir a realização de pagamentos com as fontes irregulares aqui tratadas;
 - 9.5. restituir os autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental, para prosseguimento do feito.
10. Ata nº 35/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/9/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2041-35/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral