

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 20, DE 2019

Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural realize ato de fiscalização e controle no Programa de Financiamento às Exportações - PROEX, a fim de esclarecer as questões oriundas da falta de pagamento dos recursos da linha do PROEX às agroindústrias brasileiras, referentes às exportações para Cuba.

Autor: Deputado JERÔNIMO GOERGEN

Relator: Deputado DOMINGOS SÁVIO

RELATÓRIO FINAL

I – INTRODUÇÃO

Trata-se da Proposta de Fiscalização e Controle nº 20, de 2019, do ilustre Deputado Jerônimo Goergen, que propôs à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) a adoção das medidas necessárias para a realização de ato de fiscalização e controle no Programa de Financiamento às Exportações – PROEX, a fim de esclarecer as questões oriundas da falta de pagamento dos recursos da linha do PROEX às agroindústrias brasileiras, referentes às exportações para Cuba.

A PFC em tela foi objeto de Relatório Prévio, apresentado por este Relator, que recomendou o seu acolhimento, com o respectivo plano de execução e metodologia de avaliação. A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural aprovou por unanimidade o Relatório



Prévio apresentado, com parecer pela implementação, e na mesma data fui designado relator de mérito da matéria.

O relatório prévio estabeleceu como objetivos, planos de execução e metodologia de avaliação:

1. realização de visitas técnicas ou de reuniões de audiência pública, nesta Comissão, de mesas-redondas, em outras localidades, com representantes de órgãos governamentais direta ou indiretamente relacionados à gestão do PROEX; com representantes de instituições financeiras concedentes dos financiamentos pendentes de pagamento no âmbito do Programa; com representantes das empresas afetadas pela inadimplência de que se trata; e com qualquer outra pessoa de alguma forma vinculada ao objeto desta PFC ou prejudicada pelos fatos sob investigação;
2. encaminhamento de requerimentos de informação a órgãos da administração pública direta ou indireta, na forma prevista no regimento da câmara dos deputados;
3. solicitação ao Tribunal de Contas da União de cópias de relatórios de seus trabalhos de fiscalização atinentes ao objeto desta PFC, bem como de contribuição ou informações, na forma do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal;
4. convocação de ministros de estado e convite a outras autoridades para comparecerem a esta Comissão, a fim de prestarem esclarecimentos e responderem às questões formuladas pelos deputados;
5. apresentação, discussão e votação do relatório final desta PFC; e
6. encaminhamento dos resultados e conclusões desta PFC aos órgãos e instituições referidos no art. 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.



II – AÇÕES EXECUTADAS DO PLANO DE TRABALHO

II.I – ENCAMINHAMENTO DO OFÍCIO 347/2019, DO PRESIDENTE DA CAPADR AO TRIBUNAL DE CONTAS

O Congresso Nacional, através do Presidente desta Comissão, Sr. Deputado Fausto Pinato, encaminhou solicitação ao Tribunal de Contas da União requerendo a fiscalização do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX). Assim, por meio do Ofício 347/2019-CAPADR, solicitou-se que aquele órgão esclarecesse questões referentes à situação da suposta falta de pagamentos de recursos aos exportadores brasileiros.

O TCU conheceu da solicitação conforme Acórdão 555/2020 e autorizou inspeção no Banco do Brasil (BB), em sua Unidade de Comércio Exterior (UCE), e na Câmara de Comércio Exterior (Camex), conforme previsto pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento).

A equipe do TCU buscou colher informações com objetivo de esclarecer as seguintes questões:

1) quais são todas as linhas de crédito específicas, no âmbito do Proex, criadas para exportações para Cuba, se preveem exportação de alimentos e quais suas condições específicas (prazos, garantias, modalidade de financiamento, taxas de juros, etc.);

2) qual o histórico da linha de crédito específica, no âmbito do Proex, criada para a exportação de alimentos a Cuba, inclusive no que se refere a valores e produtos exportados ao longo dos anos;

3) quais foram as empresas cubanas importadoras de alimentos do Brasil e que utilizaram a linha de crédito específica do Proex;

4) como se dava a análise dos pleitos de financiamento pelo Proex de exportações brasileiras de alimentos a Cuba, inclusive no que tange à análise do risco das operações;



5) se aos exportadores brasileiros era fornecido amplo conhecimento acerca das condições e riscos específicos previstos na linha de crédito do Proex para a exportação de alimentos a Cuba;

6) qual foi o exato momento em que ocorreu a inadimplência de Cuba/importador(es) cubano(s) e se recaiu sobre operação de exportação de alimentos ao amparo do Proex ou em outra linha creditícia existente com aquele país/importador (es), conforme prevê o art. 1º, § 2º, da Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 2.575, de 17/12/1998 (cross default);

7) qual o valor atualizado da inadimplência de Cuba no âmbito das linhas de crédito do Proex;

8) se a inadimplência de Cuba afeta o erário e em qual montante;

9) se houve o bloqueio do desembolso de recursos do Proex aos exportadores brasileiros em razão da inadimplência de Cuba e qual seu montante;

10) se houve a aprovação de operações no Proex e embarque de alimentos para Cuba mesmo quando já se havia conhecimento da inadimplência daquele país/importador; e,

11) quais foram as medidas adotadas pelas autoridades brasileiras em vista da inadimplência de Cuba (tenha afetado o erário e/ou os exportadores), inclusive quanto ao acionamento de instituições e instâncias internacionais multilaterais competentes.

Foram ainda solicitadas, por parte do TCU, manifestações do Banco do Brasil, da CAMEX e da Associação Brasileira de Proteína Animal, buscando obter informações acerca da matéria.

Conferidas as informações e após análise foi realizado julgamento da matéria pelo Plenário do TCU, oportunidade na qual foi apreciado o parecer técnico que avaliava diversos dados e peculiaridades do Programa. Destacando-se as seguintes constatações que constam no parecer técnico do TCU:



(I) Entre os anos de 2016 a 2018, Cuba foi o principal destino de exportações financiadas pelo Proex Financiamento, sendo responsável por, respectivamente, 31,6%, 40,3% e 17,8% das exportações nesses anos.

(II) A inadimplência teria ocorrido em 07/06/2018 e gerou dois efeitos nas operações do Proex: (1) nos casos em que as mercadorias foram embarcadas e houve o desembolso de recursos aos exportadores, verifica-se prejuízo exclusivo ao erário; (2) nos casos em que as mercadorias foram exportadas, mas não houve liberação de recursos aos exportadores, houve prejuízo exclusivo aos exportadores.

(III) A concessão do financiamento se concretiza quando aprovado o Registro de Crédito, conforme alegado pela ABPA, e não apenas no momento do desembolso das parcelas, ao final de todo o processo de financiamento, conforme afirmado pela PGFN nos pareceres produzidos, os quais o Banco do Brasil e Camex utilizaram como embasamento.

(IV) Não houve comunicação formal, pelo BB ou pelas autoridades do governo brasileiro, aos exportadores com operações de financiamento pelo Proex ainda em curso (entre a aprovação do registro de crédito e o desembolso dos recursos pelo programa) acerca da inadimplência do importador e garantidor cubanos, o que contrariou o art. 5º, alínea 'e', da Resolução CMN 2.575/1998 (parágrafos 152 a 158);

(V) Houve a aprovação de Registros de Crédito pelo BB mesmo após o inadimplemento de Cuba, o que também é ilegal.

(VI) A suspensão de desembolsos ao exportador brasileiro encontraria amparo na legislação do Proex, de acordo com art. 1º, §2º da Res. CMN 2.575/1998.

Em sessão do Plenário, os eminentes ministros optaram por não analisar a discussão sobre dois pontos: (i) a indevida aprovação de registro de crédito após o inadimplemento de Cuba e (ii) a ausência de notificação aos exportadores quanto ao *default*, uma vez que “tal discussão hermenêutica foge ao escopo deste processo”, apesar de a equipe técnica ter esclarecido a questão no parecer técnico, conforme exposto mais adiante.



Logo, o TCU ateve-se à sua função precípua de ente auxiliar do controle da atividade administrativa, fornecendo subsídios técnicos a esta Casa Legislativa na condução do presente PFC.

Destarte, o Plenário do TCU considerou a solicitação do Congresso Nacional plenamente atendida e remeteu o relatório de inspeção à Câmara dos Deputados, para análise final desta Comissão.

Após proferido o Acórdão, em 14/09/2020 foi enviado ofício pelo Deputado Jerônimo Groegen, autor da presente PFC, ao Ministro da Economia, Sr. Paulo Guedes, e ao Presidente do Banco do Brasil, sugerindo a “construção de uma solução mutuamente satisfatória e pacífica para ambas as partes, a fim de que as empresas exportadoras brasileiras não restem prejudicadas pelas operações realizadas sob amparo do Proex-Cuba e para que não haja prejuízos ao erário”. Em resposta no dia 29/09/2020, o Banco do Brasil reforçou seu posicionamento anterior acerca da matéria e se colocou aberto ao diálogo.

II.II – ENCAMINHAMENTO, POR ESTE RELATOR, DO OFÍCIO 0366/2021 AO BANCO DO BRASIL

O referido ofício buscava esclarecer se em algum momento o Banco do Brasil, na condição de agente financeiro da UNIÃO, comunicou aos exportadores com operação de financiamento em curso pelo PROEX acerca da inadimplência do importador e do garantidor cubanos, sendo textualmente feitas as seguintes perguntas:

1) o Banco do Brasil efetuou algum comunicado formal aos exportadores brasileiros, cujas operações de exportação usando a linha de crédito do PROEX estavam em curso ou se iniciaram após o governo brasileiro e o próprio Banco do Brasil terem conhecimento da inadimplência do Banco Nacional de Cuba-BNC?

2) o Banco do Brasil e o governo brasileiro - sabedores que as comprovações do embarque da mercadoria, objeto do financiamento do PROEX, é um dos condicionantes para o desembolso dos recursos, objeto do financiamento - comunicou aos exportadores com operações em curso que havia inadimplência por parte do BNC, a fim de evitar que despachassem as



mercadorias, uma vez que o banco diante da inadimplência constatada não iria desembolsar o referido financiamento previamente aprovado?

O Banco do Brasil respondeu as indagações através do ofício Unidade Comércio Exterior - 2021/002853 de 24/06/2021. No referido ofício, o Banco do Brasil afirma que não informou aos exportadores cujas operações encontravam-se previamente aprovadas e em andamento naquela instituição, nos seguintes termos: “conforme esclarecido junto ao procedimento realizado pelo TCU não há previsão nas instituições normativas do PROEX de que o agente financeiro deva informar formalmente empresa exportadora previa ou posteriormente ao embarque quanto à inadimplência do garantidor do financiamento”. Além disso, o Banco do Brasil também esclareceu que: “A comunicação formal sobre inadimplência do tomador ou garantidor é realizada pelo Banco do Brasil ao gestor do PROEX, Tesouro Nacional, a quem cabe decidir acerca da publicidade da informação”.

II.III – ENCAMINHAMENTO, POR ESTE RELATOR, DO OFÍCIO 0512/2021 AO SECRETÁRIO ESPECIAL DE COMÉRCIO EXTERIOR E ASSUNTOS INTERNACIONAIS DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA.

No referido ofício, encaminhado em 30/06/2021, ao Secretário Especial de Comércio Exterior, Sr. Roberto Fendt Júnior, solicitamos esclarecimentos nos seguintes termos: “caso o ministério tenha efetuado algum comunicado formal por escrito ou por meio eletrônico aos fornecedores brasileiros sobre a inadimplência de Cuba e suspensão de financiamentos, tendo como garantidor o BNC, que nos envie cópia deste comunicado em caráter de urgência para que conste no relatório a ser proferido na PFC 20/2019”.

Até a presente data, decorridos 5 meses, não obtivemos qualquer resposta da referida Secretaria ou do Ministério da Economia.

II.IV – REUNIÃO COM REPRESENTANTES DOS EXPORTADORES

Ainda cumprindo a programação do plano de trabalho, realizamos reunião para ouvir os representantes das empresas brasileiras



exportadores na sede da Associação dos Avicultores de Minas Gerais (AVIMIG), na qual estiveram presentes representantes da Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA) e também representantes de empresas exportadoras de diversos estados da federação.

Na impossibilidade de realizarmos audiências públicas no período da pandemia do COVID 19, recebemos na sala da presidência desta CAPADR representantes de cooperativas de produtores rurais e de empresas exportadoras do setor da avicultura que, acompanhados pelo Dep. Jerônimo Goergen, nos relataram a situação de desespero e grave desequilíbrio econômico financeiro em que se encontram, em alguns casos colocando até mesmo em risco a sobrevivência de empresas e produtores rurais devido aos prejuízos milionários, que consideram absolutamente injustos.

III – ANÁLISE

III.I – ANÁLISE DO MÉRITO DAS PORTARIAS E REGULAMENTOS E DOS IMPACTOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E ADMINISTRATIVOS PROVOCADOS PELA SUSPENSÃO DOS DESEMBOLSOS DOS FINANCIAMENTOS E RESPECTIVOS PAGAMENTOS AOS EXPORTADORES E PELO BANCO DO BRASIL.

Primeiramente, a suspensão de desembolso pelo Governo Federal é incabível, conforme manifestação da ABPA. Para discussão de tal ponto, é inevitável esclarecer a questão levantada nos autos do processo no 036.594/2019 do TCU acerca do momento de concessão do financiamento e da liberação de recursos.

Segundo manifestação da ABPA, citada pelo referido acórdão do TCU, a concessão do financiamento se daria no momento da aprovação do Registro de Crédito pelo Banco do Brasil e seria regulada pelo art. 1º, § 2º, da Res. CMN 2.575. Já o momento de liberação de recursos se concretizaria após o preenchimento dos requisitos presentes no art. 3 da Resolução, dispositivo este que regula essa etapa da operação.



Tal distinção se faz necessária ao ver da Associação, uma vez que a verificação de inadimplemento só seria prevista no art. 1º, § 2º, devendo ser validada apenas no momento da concessão do financiamento (aprovação do RC). Conforme expõe a ABPA, não haveria que se falar em verificação de inadimplemento no momento de liberação de recursos, uma vez que o artigo 3º da Resolução prevê apenas 3 requisitos para tal: (i) apresentação de garantia (carta de crédito); (ii) embarque das mercadorias, e (iii) pagamento da parcela não financiável pelo importador.

A PGFN e, por sua vez, o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil entendem pela legalidade da suspensão de desembolso, uma vez que seria amparada pelo art. 1º, § 2º da Res. CMN 2.575 em razão do inadimplemento de Cuba. Conforme a tese sustentada pelos entes, não haveria distinção entre momento da concessão e momento da liberação de recursos.

Nesse sentido, o Conselho Monetário Nacional (CMN) emitiu nova Resolução para refletir o seu entendimento acerca do tema. A nova Resolução CMN nº 4.897, de 25 de março de 2021, ratificou o fluxo de operação do Proex, apresentando definição mais explícita sobre os efeitos de cada etapa do programa (concessão do financiamento e liberação de recursos, por exemplo). A Resolução não fez alterações substanciais em relação ao fluxo apresentado na Res. 2.575, mas apenas esclarece pontos acerca destes momentos.

Assim, o normativo faz clara distinção acerca dos momentos operacionais do Proex em seus artigos 17 e 18. Nesse sentido, o artigo 17 estabelece que o momento de concessão do financiamento se dá mediante a aprovação do Registro de Crédito ou LPCO. Já o artigo 18 esclarece que para o desembolso dos recursos, são necessários os seguintes requisitos: I - embarque das mercadorias e, quando for o caso, do faturamento dos serviços; II - constituição de garantias correspondentes, no mínimo, ao valor integral do financiamento concedido e dos respectivos juros; e III - da adimplência do exportador. Segue abaixo texto da Resolução:

Art. 17. Na concessão dos financiamentos de que trata este Capítulo, serão observados:



I - os pleitos de financiamento ao Agente Financeiro do Proex ocorrerão por intermédio do LPCO, que deve ser solicitado pelo exportador previamente à exportação dos bens ou serviços;

II - quando as mercadorias objeto de exportações em consignação ou destinadas a feiras e exposições forem negociadas ao amparo do Programa, o LPCO poderá ser preenchido após a saída do território aduaneiro brasileiro, desde que antes da venda definitiva no exterior;

III - o Agente Financeiro do Proex terá o prazo de 30 (trinta) dias após o registro do LPCO no Siscomex para analisar os pleitos de sua alçada, sendo interrompido o prazo caso seja necessário atendimento de exigência apontada pelo Agente Financeiro do Proex;

IV - a aprovação dos pleitos de financiamento pelo Agente Financeiro do Proex, que deve ocorrer dentro do prazo descrito no inciso III e previamente ao embarque ou faturamento de serviços, ou previamente à venda definitiva no exterior, nos casos descritos no inciso II, estará condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira;

V - o prazo para o pedido do desembolso ao Agente Financeiro do Proex é de 60 (sessenta) dias da data do embarque ou da entrega das mercadorias, da fatura, do contrato comercial ou do contrato de financiamento, ou ainda da data da consolidação dos embarques ou do faturamento dos serviços, o que por último ocorrer.

§ 1º A alçada do Agente Financeiro do Proex de que trata o inciso III do caput será definida conforme o inciso IV do art. 4º do Decreto nº 4.993, de 2004.

§ 2º O Agente Financeiro do Proex poderá revogar o LPCO caso a exportação de bens ou serviços não ocorra no



prazo de 30 (trinta) dias após a data prevista para o primeiro embarque ou prestação de serviço no LPCO aprovado.

Art. 18. É condição para o desembolso dos recursos aos exportadores, nos financiamentos à exportação previstos neste Capítulo, além da condição definida no parágrafo único do art. 14, a prévia comprovação:

I - do embarque das mercadorias e, quando for o caso, do faturamento dos serviços;

II - da constituição de garantias correspondentes, no mínimo, ao valor integral do financiamento concedido e dos respectivos juros; e

III - da adimplência do exportador:

a) no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS);

b) no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS);

c) na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB);

d) nas obrigações relacionadas à dívida com a União;

e) no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); e

f) no Cadastro Nacional das Empresas Punidas (CNEP).

§ 1º A comprovação de adimplência do exportador relativa às alíneas “a”, “c” e “d” do inciso III do caput poderá ser obtida por meio da Certidão de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (DAU).

§ 2º No caso de financiamento da exportação inferior a 100% (cem por cento), o exportador deverá comprovar o pagamento do valor não financiado ou declarar o recebimento quando não houver internalização dos recursos.



§ 3º Os desembolsos dos recursos pelo Agente Financeiro do Proex aos exportadores estão condicionados à disponibilidade orçamentária e financeira.

O novo texto, portanto, ratifica o entendimento manifestado pela ABPA. Deixa claro que há a aprovação do financiamento desde a aprovação do registro de crédito.

Alteração específica em relação ao texto anterior reforça novamente o defendido pela associação dos exportadores, uma vez que o novo art. 14, parágrafo único, diferentemente da Resolução 2.575/1998, menciona a suspensão de desembolso nos casos de inadimplemento anteriores à data do desembolso dos valores aos exportadores.

A mudança de regras após o ocorrido contribui para fortalecer a tese da ABPA de que as regras vigentes à época das exportações não mencionavam inadimplência do garantidor. Trata-se, portanto de prova contrafactual de que a adimplência do devedor ou garantidor ao tempo do desembolso não poderia ser exigência às operações que foram amparadas pela norma de 1998, uma vez que inexistente tal previsão naquele diploma.

Na prática, a inserção do dispositivo específico – artigo 14, parágrafo único – revela que o Governo Federal necessitou editar norma específica que amparasse a posição defendida pela União no caso sob análise.

Tal fato reforça que as condicionantes impostas pelo Governo Federal aos desembolsos das operações de exportação para Cuba amparadas pelo Proex não encontram amparo na legislação vigente sobre as operações cujos desembolsos estão suspensos, que era a Resolução CMN 2.575/1998, sendo cabível o desembolso.

Não se identificou que a nova resolução tenha sido objeto de consulta pública e tampouco análise de impacto regulatório (Lei nº 13.848/2019) como a boa prática recomenda.

Dado o impacto negativo para os exportadores que passam a assumir integralmente todo o risco da eventual inadimplência de devedor ou garantidor com a República Federativa do Brasil em razão da alteração prevista



no indigitado art. 14, parágrafo único da nova norma, seria recomendável discussão mais ampla da norma antes de sua publicação.

É importante salientar que o programa visa justamente apoiar as exportações minimizando o risco do exportador.

Tal imposição de risco ao exportador somente diminui os incentivos à utilização do programa, que provocará redução ainda maior nas arrecadações ao erário, involução dos empregos no País e, principalmente, decréscimo das exportações brasileiras.

Duas conclusões preliminares podem ser extraídas da situação analisada: i) é ilegal a suspensão de financiamento pelo Tesouro Nacional no caso concreto; ii) é necessária atuação do Congresso Nacional para melhor definir as balizas da política pública de financiamento à exportação, a fim de conferir a necessária segurança jurídica aos seus usuários, em benefício das exportações brasileiras.

III.II – ANÁLISE DOS ATOS PRATICADOS PELO BANCO DO BRASIL E TESOURO NACIONAL

Dois outros pontos foram levantados acerca de atos praticados pelo Banco do Brasil e Tesouro Nacional: (i) da aprovação de operações no Proex quando TN/BB já detinha conhecimento da inadimplência de Cuba; (ii) da comunicação ou não aos exportadores sobre a situação de inadimplência de Cuba.

Acerca da aprovação de operações pelo BB quando já detinha conhecimento sobre o *default* de Cuba, a equipe técnica do TCU entendeu pela ilegalidade do ato, conforme trechos do parecer técnico abaixo:

150. Vale lembrar que, como assinalado pela ABPA (peça 182, p. 4), as empresas exportadoras não detêm a informação acerca da adimplência ou não do importador e/ou garantidor externo com a União e suas entidades controladas. Assim, ao se deferir o registro de crédito de uma operação, dá-se a impressão ao pleiteante de que as operações estão ocorrendo normalmente e que podem ser adotadas as providências para o



cumprimento das demais etapas, inclusive o embarque das mercadorias. Assiste razão, ainda, à ABPA, quando apontou que, após os embarques, a empresa brasileira não possui mais nenhum controle sobre a operação (peça 182, p. 3). Caso tivessem sido adotadas, prontamente, ações para o não deferimento de novos registros de crédito ou mesmo do embarque das mercadorias, quando já conhecida a inadimplência por parte de Cuba, os prejuízos aos exportadores decorrentes das operações listadas no Quadro VI desta instrução poderiam ter sido evitados.

151. Dessa forma, propõe-se que sejam efetuadas ciências à Camex, à STN e ao BB de que a aprovação de registros de crédito no âmbito do Proex quando o tomador e o(s) garantidor(es) externo(s) , isoladamente ou em conjunto, estiver(em) inadimplente(s) com a União ou com quaisquer de suas entidades controladas, como foi o caso dos Registros de Crédito 20180028268, 20180028284, 20180029400, 20180029558, 20180029728 e 20180030262, aprovados para operações de financiamento de exportações de alimentos amparadas no Memorando de Entendimento de 1998 firmado entre o Brasil e Cuba, contraria o art. 1º, § 2º, alínea 'b', da Resolução CMN 2.575/1998.

Ademais, acerca da suposta omissão de comunicação aos exportadores sobre situação de inadimplência de Cuba, o Parecer Técnico do TCU entendeu no sentido de que:

156. Depreende-se dos trechos citados, especialmente do art. 5º, alínea 'e', da Resolução CMN 2.575/1998, e do contrato firmado com a União, que há obrigação de que o BB preste todas as informações necessárias aos exportadores sobre a utilização do Proex. Assim, a comunicação a respeito da situação de inadimplência de Cuba aos exportadores pelo BB, informação essa essencial às operações em curso, independia da solicitação efetuada pela STN por meio de ofício, visto que



decorrente da própria legislação aplicável e do contrato firmado para a prestação dos serviços de agente financeiro para a operacionalização do Proex.

157. Obviamente, a legislação não implica ao BB o dever de tornar pública a informação de inadimplência, mas, sim, de fornecê-la no âmbito das relações comerciais estabelecidas pelo banco com os agentes privados, por força do mandato de agente financeiro oficial do Tesouro Nacional para o Proex.

158. Destarte, e tendo em vista a competência da Camex para estabelecer as condições para a concessão de financiamentos pelo Proex, conforme o art. 3º da Lei 10.184/2001, e o dever de fiscalização do contrato pela STN, conforme Cláusula Décima Quinta daquele instrumento (peça 76, p. 13) , propõe-se que sejam efetuadas ciências à Camex, à STN e ao BB de que a não prestação, aos exportadores, de todas as informações que se fizerem necessárias quanto à utilização do Proex, inclusive no que se refere à ocorrência das situações de inadimplência dispostas no art. 1º, § 2º, alíneas 'a' e 'b', da Resolução CMN 2.575/1998, e independentemente do estágio em que o processo se encontra (entre a aprovação do registro de crédito e o desembolso dos recursos pelo Proex aos exportadores), contraria o art. 5º, alínea 'e', do citado normativo.

Dessa forma, apesar de o Ministro ter entendido por não analisar tal questão no âmbito daquele processo no TCU quando do proferimento do Acórdão, faz-se imprescindível analisar tal matéria em sede de Proposta de Fiscalização e Controle. É verificado em ambos os casos acima retratados a ilegalidade dos atos praticados pelo Banco do Brasil e Tesouro Nacional, com prejuízos às empresas brasileiras.

Em contrariedade ao disposto no art. 1º, § 2º, alínea 'b', da Resolução CMN 2.575/1998, o Banco do Brasil não poderia aprovar operações (seja via Registro de Crédito ou LPCO) após verificada a inadimplência de Cuba.



Não obstante, houve também clara omissão do Banco ao não notificar o exportador sobre inadimplemento, quando já tinha ciência, contrariando frontalmente o art. 5º, alínea 'e', da Resolução CMN 2.575/1998.

Tal notificação poderia ter reduzido substancialmente o prejuízo sofrido pelos exportadores, uma vez que estes poderiam ter suspenso as exportações ainda não embarcadas para Cuba.

Em que pese o Banco do Brasil estar sob a esfera do direito privado, opera o PROEX como se agente público fosse, uma vez que se trata integralmente de recursos públicos, submetido a processo administrativo de aprovação e desembolso regido por normas públicas.

Desnecessário comentar a responsabilidade do Tesouro Nacional pelos eventuais danos causados pelo Banco do Brasil aos exportadores em questão, sabendo por óbvio o direito de regresso do primeiro em relação ao segundo. Essa é a cristalina disposição do art. 43 do Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 2002).

Além disso, a omissão, embora pouco punida na prática brasileira, é atitude punível pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992). Seu art. 11 define como ato de improbidade “ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente (...)”. O inciso II do mencionado artigo é ainda mais preciso e se amolda ao caso em tela ao definir como improbo “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”.

É precisamente o ocorrido: o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional, injustificadamente, deixaram de notificar os exportadores brasileiros segundo informações da ABPA após o inadimplemento de Cuba e suspenderam os desembolsos devidos. Ainda que houvesse razão para a suspensão dos referidos pagamentos, parece claro o dano causado aos exportadores em razão da omissão da referida notificação.

III.III – ANÁLISE DOS IMPACTOS ECONÔMICOS, POLÍTICOS, ADMINISTRATIVOS E SOCIAIS



Conforme exposto em Parecer Técnico apresentado pelo TCU no Acórdão 2135/2020, os recursos atribuídos ao Proex são estabelecidos de acordo com a disponibilidade do Orçamento Federal da União. Conforme dados estatísticos apresentados no processo, os financiamentos via PROEX foram concedidos da seguinte forma:

Modalidade / Ano	2016	2017	2018	2019	2020 ¹
Financiamento	1.440.111.475,38	1.143.833.749,44	1.286.567.103,44	1.292.479.085,08	319.008.425,32
Equalização	619.295.046,75	580.623.562,06	831.779.988,15	227.709.393,95	79.444.213,94
Total	2.059.406.522,13	1.724.457.311,50	2.118.347.091,59	1.520.188.479,03	398.452.639,26

Financiamentos concedidos pelo Proex (2016-2020) por modalidade (em R\$). Fonte: BB

Anteriormente ao inadimplemento de Cuba (2016-2018), o agronegócio era o principal setor da economia a realizar exportações financiadas pelo Proex. Com o *default* e a suspensão de pagamentos pela União aos exportadores, o setor perdeu duas posições no ranking nos anos de 2019 e 2020, como se verifica pelo quadro abaixo apresentado no acórdão proferido pelo TCU:

Quadro IV – Cinco principais setores da economia com exportações financiadas pelo Proex, modalidade Financiamento (2016-2020)

2016	2017	2018	2019	2020 ¹
Setor %	Setor %	Setor %	Setor %	Setor %
Agribusiness 37,6	Agribusiness 54,7	Agribusiness 35,4	Máquinas e Equipamentos 21,0	Têxtil, Couros e Calçados 20,5
Máquinas e Equipamentos 25,7	Têxtil, Couros e Calçados 18,1	Têxtil, Couros e Calçados 13,6	Produtos Minerais 16,9	Produtos Minerais 18,8
Têxtil, Couros e Calçados 17,1	Máquinas e Equipamentos 9,5	Produtos Minerais 13,6	Agribusiness 16,4	Agribusiness 17,4
Transporte 11,8	Produtos Minerais 3,4	Máquinas e Equipamentos 11,7	Têxtil, Couros e Calçados 16,0	Máquinas e Equipamentos 9,9
Plástico e Borracha 0,5	Transporte 2,5	Transporte 1,3	Transporte 6,2	Plástico e Borracha 0,7

¹ dados até 30/4/2020.

Fonte: BB (peça 82, p. 9).



Assim, nota-se que a suspensão de pagamentos por parte da União gerou importante impacto a um dos setores econômicos mais relevantes da economia brasileira, principalmente considerando a crise econômica em decorrência da pandemia da COVID-19.

Conforme mencionado pela ABPA, a não liberação de recursos por parte do Tesouro Nacional impactou diretamente as empresas exportadoras. Além de impactos econômicos, foram mencionados também os impactos sociais da suspensão de desembolso. De acordo com a manifestação da ABPA nos autos do processo julgado pelo TCU, “a geração de emprego e renda da indústria brasileira, objetivo final do programa em questão, é diretamente impactada, ante à perda de mercado ocorrida a partir do entendimento adotado pelo Governo Federal.”

Nesse sentido, os dados apresentados no TC 036.594/2019-9 demonstram que o *default* de Cuba gerou um prejuízo total de cerca de US\$ 271.013.793,98. Avaliando apenas as exportações feitas sob amparo do ME-1998, como acontece no caso ora discutido, estima-se que ao total devido por Cuba soma cerca de US\$ 227.479.808,97, conforme quadro apresentado no Acórdão 2.135/2020:

Quadro VII – Resumo do impacto da inadimplência de Cuba com as linhas de financiamento do Proex

Linha de Financiamento do Proex	Inadimplência que afeta o erário		Inadimplência que afeta o exportador	Totais
	Vencimentos até 31/3/2020	Vencimentos após 31/3/2020		
Memorando de Entendimento de 1998 (alimentos)	US\$ 159.344.946,94	US\$ 33.020.975,52	US\$ 35.113.886,51	US\$ 227.479.808,97
Pmai	US\$ 6.069.144,78	US\$ 35.971.886,13	-	US\$ 42.041.030,91
Centro de Pesquisas Cubanas em Saúde	US\$ 1.288.516,92	US\$ 204.437,18	-	US\$ 1.492.954,10
Totais	US\$ 166.702.608,64	US\$ 69.197.298,83	US\$ 35.113.886,51	US\$ 271.013.793,98

Fonte: BB (peças 84 a 87).



Há de se mencionar, ainda, que a suspensão dos pagamentos gera passivo que cada vez mais se avoluma em desfavor da União, considerando juros e variação cambial incidentes. Assim, o prejuízo ao erário aumenta a cada dia que a falta de pagamento se prolonga.

O parecer técnico do TCU divide tal acontecimento em dois efeitos: (i) inadimplência gerando dano exclusivo ao erário (aquelas exportações em que houve o embarque das mercadorias e liberação de recursos para os exportadores); e (ii) inadimplência gerando dano exclusivo aos exportadores brasileiros (aquelas exportações em que as mercadorias foram embarcadas, no entanto, não houve liberação de recursos aos exportadores em razão do default).

111. com base nas regras ora reproduzidas e no fluxo operacional do PROEX para o financiamento de exportações de alimentos a cuba (figura II e item 'iii' desta instrução) é possível dividir o impacto da ocorrência de uma inadimplência pelo tomador e/ou garantidor externo em duas situações: a primeira, quando o pleito de financiamento foi aprovado, a mercadoria embarcada, as documentações apresentadas e houve o desembolso dos 85% restantes do valor pelo banco ao exportador (sete das oito etapas foram cumpridas); e, a segunda, quando as etapas referentes à aprovação do pleito de financiamento (segunda etapa) e ao embarque da mercadoria (quarta etapa) foram concluídas, estando ainda pendente a etapa do desembolso dos 85% restantes pelo Proex ao exportador (até seis das oito etapas foram cumpridas) .

112. na primeira situação, como já houve o desembolso dos recursos do Proex ao exportador, o risco pela eventual inadimplência do importador e garantidor externo foi totalmente transferido ao erário, uma vez que o programa é financiado com recursos do Tesouro Nacional.

113. na segunda situação, quando ainda não houve o repasse dos recursos do Proex ao exportador, à luz do disposto



no art. 1º, § 2º da Resolução CMN nº 2.575/1998 e do item 2 do Memorando de Entendimento firmado entre Brasil e Cuba em 1998, o risco pela eventual inadimplência do importador e garantidor externo permanece com o exportador, pois há impedimento para desembolsos pelo programa.

Assim, verifica-se que a segunda situação narrada imputaria risco integral aos exportadores frente ao *default*. No entanto, conforme mencionado ainda pela ABPA, após embarcadas as mercadorias, os exportadores brasileiros não detinham mais controle sobre a exportação, não sendo razoável, nem é o que consta dos normativos do programa, que esse risco seja imputado aos exportadores após essa etapa:

103. ainda sobre o fluxo operacional do financiamento das exportações de alimentos para cuba com base no memorando de entendimento de 1998, a ABPA se posicionou da seguinte forma (peça 182, p. 2-3): “vê-se que, ao final da operação, Cuba ficará com as mercadorias; a empresa brasileira ficará com o pagamento de 15% à vista e de 85% pagos via Proex; e o Banco do Brasil/Tesouro Nacional ficará com a carta de crédito de Cuba, cujo pagamento é feito a prazo. Importante notar que, após o embarque das mercadorias, a empresa brasileira não possui mais nenhum controle sobre a operação, de modo que não pode gerenciar risco algum. (...) o objetivo do programa é exatamente alocar o risco do pagamento a prazo ao governo brasileiro, tornando a operação de exportação viável a partir do interesse da empresa brasileira, que não realizaria a operação caso tivesse de gerenciar o risco de não-pagamento por parte da Alimport/BNC.”

Nesse mesmo sentido, ressalta-se que, entre os anos de 2016 a 2018, Cuba figurou como o principal destino das exportações com apoio do Proex – Financiamento, conforme se verifica no trecho abaixo do Acórdão 2.135/2020:



36. quanto aos países para os quais se destinaram as exportações financiadas por meio do proex, na modalidade financiamento (como se verá, no item 'ii' desta instrução, foi a modalidade utilizada para as exportações de alimentos a Cuba), os cinco principais de cada um dos últimos cinco anos foram os seguintes:

Quadro III – Cinco principais destinos de exportações financiadas pelo Proex, modalidade Financiamento (2016-2020)

2016	2017	2018	2019	2020 ¹
País %	País %	País %	País %	País %
Cuba 31,6	Cuba 40,3	Cuba 17,8	México 13,4	Benin 22,9
Uruguai 8,6	México 9,7	Gana 13,7	Benin 11,4	Peru 20,9
México 8,3	EUA 9,6	México 11,8	Reino Unido 10,4	México 15,8
Gana 7,6	China 7,2	EUA 9,4	EUA 8,6	França 10,5
EUA 6,3	Peru 5,3	Peru 8,6	Senegal 8,4	EUA 7,5

¹ dados até 30/4/2020.

Fonte: BB (peça 82, p. 3-5).

37. Nota-se que Cuba foi o destino preponderante das exportações financiadas pela modalidade financiamento do PROEX até 2018. Durante esse último ano, conforme será apontado no item 'IV' desta instrução, foi registrada a inadimplência por parte desse país com o programa.”

38. Após 2018 não houve novos financiamentos de exportações destinadas a Cuba pelo PROEX. Assim, em 2019 e 2020, outros países passaram a liderar como principais destinos de exportações financiadas pelo programa.

Depreende-se do quadro acima que o PROEX-Financiamento sempre foi utilizado para realizar exportações para países com risco elevado de inadimplemento, como Cuba, Gana e Benin. Conforme classificação de riscos da OCDE¹, Gana e Benin são classificados como nível 6 de risco de crédito, apenas um nível abaixo de Cuba, classificada como nível 7.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Domingos Sávio

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215793401200>



Nesse sentido, grande parte dos exportadores brasileiros recorrem ao PROEX com intuito de contar com um parceiro financeiro acreditável nas operações de exportação de mercadorias para países com risco elevado de acordo com a classificação da OCDE, o que é uma das funções primordiais da política pública de crédito oficial à exportação.

Ocorre que, conforme mencionado, no caso em tela o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil sustentam que o risco das operações do PROEX seria integralmente imputado ao exportador até o momento do desembolso dos valores. Só então haveria a transferência de riscos.

No entanto, ao atribuir integralmente o risco de *default* aos exportadores brasileiros entre o embarque das mercadorias e o desembolso dos recursos, o programa perde uma de suas principais características e que é essencial para seu adequado funcionamento, que é o balanceamento razoável de riscos entre exportador, importador e financiador.

Cabe ainda destacar que analisando os fatos deste período fica evidente que o inadimplemento de Cuba foi causado majoritariamente por desentendimentos políticos entre os países.

IV - VOTO DO RELATOR

Diante de toda documentação coletada e devidamente anexada a este relatório, após ouvir as partes interessadas e/ou envolvidas, e considerando que:

O Programa PROEX regulamentado pela Resolução nº 2.575/1998, portanto existente há mais de duas décadas, é um programa de iniciativa do governo brasileiro, tendo como agente financeiro o Banco do Brasil e que sempre estimulou o setor privado do País a exportar fazendo uso desta linha de financiamento, inclusive com forte publicidade desta iniciativa.

Considerando que o programa de exportação de alimentos para Cuba tem o BNC (Banco Nacional de Cuba) como agente financeiro garantidor, este subordinado ao campo das relações internacionais de governo entre Brasil e Cuba, não cabendo ao setor privado nenhuma interferência nesta matéria.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Domingos Sávio

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215793401200>



Considerando que, conforme estabelece o artigo 1º, § 2º da Resolução nº 2.575/1998, a verificação de inadimplência no programa de exportação PROEX deve ocorrer no momento da aprovação do “registro de crédito”.

Considerando que o relatado acima é tão verdadeiro que o próprio governo editou a Resolução CMN nº 4.897/2021, implementando nova regra que à época dos fatos não havia e demonstrando que os procedimentos do PROEX eram falhos.

Considerando que a própria Resolução nº 2.575/1998 determina que o exportador deve comprovar o embarque da mercadoria exportada como uma etapa fundamental para que seja efetuado o respectivo pagamento da parte financiada, cujo registro de crédito foi previamente aprovado, o que somente foi modificado em 2021.

Considerando que nem o Banco do Brasil, nem o setor responsável pelo acordo internacional/governamental do Ministério da Economia comunicaram aos exportadores sobre a condição de inadimplência do BNC, pelo contrário, foi aprovado o crédito e exigida como condição para efetuar a liberação e pagamento da parte financiada que o exportador comprovasse que já havia embarcado a mercadoria e que já tivesse recebido a parcela “à vista” de 15% paga pelo importador.

Considerando que somente em 11/10/2018 foi enviado Ofício da Secretaria do Tesouro Nacional - STN ao Banco do Brasil determinando que não mais aprovassem registro de crédito para operação de financiamento pelo PROEX tendo o BNC como garantidor. Portanto, cinco meses após o início da inadimplência de Cuba/BNC que ocorreu em 15/05/2018 (peça 80 do parecer do TCU).

Considerando que embora com operações de crédito previamente aprovadas no Banco do Brasil pela linha PROEX, e cumprindo todas as exigências legais do programa, empresas brasileiras exportaram e entregaram as mercadorias como vinham fazendo há quase duas décadas, confiando na instituição Banco do Brasil e no acordo bilateral Brasil-Cuba e



INJUSTAMENTE estão sendo submetidas a um prejuízo de aproximadamente 200 milhões de reais em valores corrigidos.

Concluo:

1) É absolutamente injusto e ilegal o Banco do Brasil reter o pagamento de financiamento previamente aprovado e que foi diretamente responsável pela materialização da exportação;

2) Que a responsabilidade de arcar com o financiamento é do Banco do Brasil e este deve buscar a corresponsabilidade do Tesouro Nacional, titular do acordo internacional e responsável pelo programa;

3) Que esta Comissão deverá oficiar o Senhor Presidente da República; o Senhor Ministro da Economia; o Senhor Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e o Senhor Presidente do Banco do Brasil, encaminhando cópias deste relatório a todos e solicitando:

a) que determinem imediatamente ao Banco do Brasil para que conclua as operações do PROEX, cujos exportadores comprovarem ter exportado as mercadorias observando todas as normas vigentes à época, e que o faça atualizando monetariamente os valores;

b) que o governo brasileiro tome todas as providências cabíveis para buscar receber os valores financiados ao BNC, usando todos os meios legais possíveis;

c) que providências administrativas cabíveis sejam adotadas para apurar possíveis responsabilidades que por ventura venham gerar prejuízos ao erário público ou à instituição financeira Banco do Brasil; e

4) que este relatório seja encaminhado ao Tribunal de Contas da União – TCU, ao Banco Central do Brasil – BACEN e à Procuradoria Geral da República – PGR para conhecimento e providências cabíveis.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado DOMINGOS SÁVIO



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Domingos Sávio
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215793401200>

Relator

2021-19997

Apresentação: 03/12/2021 13:57 - CAPADR
RLF 1 CAPADR => PFC 20/2019

RLF n.1



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Domingos Sávio
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215793401200>

