
**BNDES - PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DO IRB – BRASIL
RESSEGUROS S.A.
Acompanhamento**

Ministro-Relator Adylson Motta

Grupo I - Classe VII - Plenário

TC 005.648/98-0

Natureza: Acompanhamento de processo de privatização do IRB – Brasil Resseguros S.A.

Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, gestor do Fundo Nacional de Desestatização – FND

Responsável: José Pio Borges, Presidente

Ementa: Acompanhamento do Programa Nacional de Desestatização - PND. Processo de privatização do IRB – Brasil Resseguros S/A. Alteração de contingências patrimoniais e jurídicas com efeitos na fixação do preço mínimo. Necessidade de refazimento das avaliações econômico-financeiras referentes aos serviços “A” e “B”. Determinação ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Remessa de cópia à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. Restituição dos autos à Unidade Técnica para dar continuidade ao acompanhamento.

RELATÓRIO

Versam os presentes autos de Acompanhamento do processo de privatização do IRB – Brasil Resseguros S/A, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização – PND.

Em Sessão de 01/09/1999, por meio da Decisão nº 601/99 – TCU – Plenário (Ata nº 39/99), este Colegiado deliberou no sentido de “aprovar os procedimentos adotados no processo de privatização do IRB – Brasil Resseguros S/A, relativos aos primeiro, segundo e terceiro estágios previstos na Instrução Normativa – TCU nº 7/94, de 29/11/94, à vista da ausência de irregularidades que contrariem a legislação pertinente”(fls. 46).

Presentemente, a 9ª Secex, com fulcro no parágrafo único do art. 4º da IN – TCU nº 07/94, vem aos autos para informar os fatos seguintes, **verbis**:

“4. Inicialmente, o leilão de venda das ações do IRB correspondentes a 90% do capital social de propriedade da União (450.000 ações ordinárias) estava previsto para ocorrer em 14 de outubro deste ano, o que nos levou à realização da auditoria no período de 30/08 a 03/09/99, com o intuito de conhecermos o funcionamento,

os problemas e as perspectivas para o setor de resseguros e assim poderemos firmar opinião sobre a razoabilidade das premissas e das projeções efetuadas pelos consórcios contratados pelo BNDES para fazer o serviço de avaliação econômico-financeira da empresa (Serviços “A” e “B”).

5. Na ocasião da auditoria, os relatórios definitivos de avaliação econômico-financeira já haviam sido encaminhados ao TCU, em conformidade com o prazo previsto no art.3º, §2º, II, da IN nº 07/94. Os valores econômicos (para 1.000.000 de ações do IRB – 100% do capital social) estimados pelos consultores foram os seguintes:

Serviço “A” – R\$ 764,4 milhões (setecentos e sessenta e quatro milhões e quatrocentos mil reais);

Serviço “B” – R\$ 920,0 milhões (novecentos e vinte milhões de reais).

6. Segundo aprovado em reunião do CND de 13 de julho de 1999 (vol. 10, fls. 01), o preço mínimo do leilão (450.000 ações) foi fixado em R\$ 437 milhões, tendo sido tomado como base para esse preço a proposta do serviço “B”, ajustada pelo desconto no valor das ações ofertadas aos empregados (50.000 ações de propriedade da União, ofertadas com desconto de 50 % sobre o valor atribuído às ações da empresa).

7. O lançamento de edital de venda das ações não ocorreu, ainda, em razão de não ter sido implementada a nova regulamentação do setor, que permitirá a entrada de concorrentes no mercado, concretizando o fim do monopólio, tal como disposto na Emenda Constitucional nº 13. A avaliação econômico-financeira, bem como o modelo de desestatização, foram baseados em um cenário de abertura de mercado, com regras especiais de funcionamento das resseguradoras estabelecidas no país, por um período de 2 (dois) anos a partir da transferência do controle acionário do IRB-BRASIL RE. Portanto, caso não seja aprovada a regulamentação do setor, nos termos do proposto pelo Serviço “B”, a avaliação dos consultores fica invalidada o que impede o lançamento do edital de venda neste momento.

8. O Governo Federal ainda está estudando qual será o instrumento de regulamentação de mercado. Inicialmente, seria editada medida provisória sobre o assunto, de forma que o edital de desestatização do IRB – BRASIL RE pudesse ser lançado concomitantemente. Entretanto, devido às controvérsias, no âmbito do Poder Executivo, sobre a legalidade do ato, o Governo analisa a possibilidade de se fazer a regulamentação por lei ordinária, mediante o encaminhamento de projeto de lei ao Congresso Nacional (conforme minuta às fls. 49 a 50).

9. Informamos que, a despeito de o Governo estar discutindo o instrumento legal adequado para regulamentar o funcionamento do setor, não há motivo para controvérsias, uma vez que a Constituição Federal dispôs sobre o assunto de forma suficientemente clara, conforme transcrevemos a seguir:

‘Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, **inclusive**, sobre:

I – (...)

II – autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador.’

10. Como se verifica do texto da Carta Magna, a adoção de outro instrumento que não lei complementar para dispor da regulamentação do mercado ressegurador se configuraria em ato inconstitucional, podendo levar à suspensão judicial do processo de desestatização do IRB –BRASIL RE.

11. O adiamento da privatização enseja a necessidade de que os consultores contratados para os Serviços “A” e “B” refaçam as avaliações econômico-financeiras do IRB. O motivo preponderante é o fato de que a avaliação tomou como ponto de partida para o fluxo de caixa a data-base de 30 de junho de 1998. Tendo em vista o tempo decorrido sem a efetivação do leilão, observamos que a manutenção daquela data-base como o tempo zero do fluxo de caixa implica distorções nos estudos realizados pelos consultores.

12. A primeira relaciona-se com o possível aumento dos fluxos de caixa projetados para o IRB quando se considera que a empresa está assegurada uma fatia de mercado ressegurador de 60% nos dois primeiros anos da projeção. A questão é que há previsão de que o mercado segurador brasileiro crescerá a taxas reais ao longo da projeção. Isto implicará aumento na receita do IRB, visto que o percentual de 60% incidirá sobre um valor mais alto.

13. A segunda distorção, diz respeito ao fato de que, atualmente, a estrutura operacional do IRB tem um perfil diferente do verificado em 30 de junho de 1998. Considerando-se, ainda, existirem passivos não operacionais, citados nos relatórios dos consultores, que poderão ser pagos e liquidados pelo IRB em futuro próximo, observamos que a estrutura das contas do balanço patrimonial serão alteradas, significando que as projeções financeiras para contas como, por exemplo, de aplicações financeiras ficarão distorcidas. Nesse caso, pode-se prever diminuição nas receitas de aplicações financeiras ao longo da projeção.

14. Entre os passivos não-operacionais, o consultor “B”, responsável pela avaliação contábil e jurídica do processo de desestatização, registrou uma pendência fiscal de R\$ 325 milhões, relativo a pagamento de prêmios em operações de retrocessões ao exterior nos últimos 5 (cinco) anos e recomendou que esse valor fosse abatido do valor total da empresa (R\$ 1.205 milhões).

15. No curso da auditoria, a administração do IRB-BRASIL RE nos informou que o valor da pendência correspondia a R\$ 207 milhões, mas que a empresa continuava entendendo não ser cabível a incidência de imposto de renda, no percentual de 25%, para a compra de cobertura de resseguro no exterior. A diretoria do IRB alegou existirem pareceres jurídicos contrários à incidência de imposto nesse tipo de operação e apresentou o inconformismo dos acionistas titulares de ações preferenciais do IRB em relação ao pagamento do imposto, mediante declaração na Assembléia Geral Extraordinária de 27 de agosto de 1999, constante às fls. 54.

16. Matéria da Gazeta Mercantil dos dias 10, 11 e 12 de setembro (fls. 55), entretanto, notícia que foi efetuado o pagamento do imposto de renda na data anteriormente prevista, dia 06.09.99, no valor de R\$ 236 milhões, superior ao informado

pelo IRB (R\$ 207 milhões) e inferior ao constante do relatório dos consultores (R\$ 325 milhões). Segundo o jornal, o pagamento deveu-se à solicitação da Receita Federal, via fax, no dia 03 de setembro de 1999.

17. Entendemos que, diante da materialidade do valor pago, à vista e em moeda corrente, pelo IRB, a título de liquidação de imposto devido junto à Receita Federal, o balanço patrimonial da empresa fica substancialmente afetado, de modo que, sem refazimento, a avaliação econômico-financeira realizada pelos consultores não atende os requisitos técnicos e conceituais mínimos para servir de base para fixação do preço do IRB.

18. Ressaltamos ainda a probabilidade de que a aplicação da fatia de mercado de 60% nos dois primeiros anos da projeção sobre um mercado ressegurador maior para o IRB, em contraposição à diminuição de suas receitas de aplicações financeiras, provoque aumento no preço da empresa, o que reforça a necessidade de reavaliação.

19. A preocupação da unidade técnica deve-se a outra matéria, publicada pela Gazeta Mercantil de 09.9.99 (fls. 56) em que se cogita de não se fazer nova avaliação, caso o projeto de lei encaminhado ao Congresso seja aprovado em caráter de urgência, no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias, conforme trecho transcrito a seguir:

‘(...) Uma votação rápida, que pode ocorrer em até 45 dias, pode levar o executivo a retomar o processo sem ajustes, além do passivo devido à Receita.(...)’

20. Verifica-se, assim, que, além de a regulamentação do funcionamento do mercado de resseguros tender a ser feita por intermédio de encaminhamento de projeto de lei ordinária, contrariando a Constituição Federal, também há possibilidade de não ser realizada a reavaliação econômico-financeira do IRB-BRASIL RE, o que tornaria nulo o processo de desestatização. Daí a necessidade de ação preventiva do Tribunal de Contas da União, visando a garantir a regularidade do processo.

21. Diante do exposto, somos por que o Plenário:

I. determine ao BNDES adotar providências para que sejam refeitas as avaliações econômico-financeiras executadas pelos Serviços “A” e “B”, de forma a tomar como base para as projeções as demonstrações financeiras **atualizadas** do IRB – BRASIL RE, além de considerar para efeito de proposta de preço mínimo a revisão das contingências judiciais, administrativas e tributárias;

II. restitua os autos à 9ª Secex, para que se dê continuidade ao acompanhamento do processo de desestatização do IRB- BRASIL RE, nos termos do disposto na IN- TCU nº 07/94.”

É o Relatório.

VOTO

Como consignado pela zelosa 9ª Secex, as avaliações econômico-financeiras levadas a efeito pelas empresas encarregadas dos serviços “A” e “B” basearam-se em cenários onde figura a previsão de regulação do mercado de resseguros, com regras especiais de transição (art. 7º do projeto de lei) que ainda não foram apreciadas e fixadas em lei complementar, conforme prescreve a Constituição Federal (art. 192,

inciso II); em projeções de fluxo de caixa tendo como data-base 30 de junho de 1998 e numa situação patrimonial onde se levou em conta a existência de passivo referente a débito fiscal no significativo montante de R\$ 325 milhões.

Afora o excessivo transcurso de tempo desde a data utilizada como base das projeções, a regulação do mercado de resseguros, como acima referido, ainda se encontra sob a forma de projeto de lei ordinária, o que pode ocasionar questionamentos judiciais protelatórios e nocivos ao interesse público durante e após o procedimento de privatização. Ademais, a dívida tributária de R\$ 236 milhões foi quitada em 03 de setembro de 1999, alterando sensivelmente o balanço patrimonial da empresa, e há ainda o prognóstico de que o mercado de seguros crescerá a taxas reais ao longo da projeção, assegurando uma previsão de receita maior do que a projetada.

Todos estes fatos nos levam a afirmar que as avaliações econômico-financeiras apresentadas encontram-se irremediavelmente superadas e precisam ser refeitas, sob pena de macular todo o procedimento. Deste modo, acolho na íntegra a proposta de encaminhamento feita pela Unidade Técnica, acrescentando a remessa de cópia da Decisão que vier a ser tomada, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam para a ciência da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados a respeito da questão jurídica suscitada à vista da forma e dos termos do projeto de lei encaminhado pela Presidência da República, por meio da Mensagem nº 1.310, de 17 de setembro de 1999.

Destarte, Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

DECISÃO Nº 701/99-TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº TC 005.648/1998-0
2. Classe de Assunto: VII - Acompanhamento de processo de privatização
3. Responsável: José Pio Borges, Presidente
4. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, gestor do Fundo Nacional de Desestatização – FND
5. Relator: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 9º Secex
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES que adote as providências necessárias para que sejam refeitas as avaliações econômico-financeiras referentes aos serviços “A” e “B”, de forma a tomar como base para as novas projeções as demonstrações financeiras devidamente atualizadas do IRB – Brasil Resseguros S/A, considerando, para efeito de fixação de proposta de preço mínimo, as alterações das contingências judiciais, administrativas e tributárias;

1 Publicada no DOU de 08/11/1999.

8.2. remeter cópia do inteiro teor desta Decisão, juntamente com o Relatório e o Voto que a fundamentam, à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados; e

8.3. restituir os presentes autos à 9ª Secex, para que dê continuidade ao acompanhamento do processo de desestatização do IRB- Brasil Resseguros S/A, nos termos do disposto na IN-TCU nº 07/94.

9. Ata nº 44/99 - Plenário.

10. Data da Sessão: 06/10/1999 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta (Relator), Guilherme Palmeira e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha.

IRAM SARAIVA
Presidente

ADYLSO MOTA
Ministro-Relator