
STN – SECURITIZAÇÃO DE CRÉDITOS CONTRA A UNIÃO

Relatório de Auditoria

Ministro-Relator Adylson Motta

Grupo II - Classe V - Plenário

TC 014.521/97-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão: Secretaria do Tesouro Nacional - STN

Responsável: Eduardo Augusto Guimarães

Ementa: - Relatório de Auditoria decorrente de Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Securitização de créditos contra a União amparados em decisões judiciais. Deficiência dos controles administrativos no âmbito do antigo Departamento do Tesouro Nacional/SFN. Improriedades verificadas: liquidação dos títulos em prazo inferior ao previsto para o pagamento dos precatórios; ausência de renegociação com os credores com vistas a reduzir o valor devido pelo União; e ausência de verificação da regularidade fiscal e previdenciária dos celebrantes dos contratos com a União. Audiência do responsável. Magnitude dos valores envolvidos nos processos de securitização de créditos extrajudiciais. Determinação à Unidade Técnica para efetivação de estudos visando à realização de auditoria específica nos processos atinentes à securitização de créditos extra-judiciais. Comunicação ao solicitante dos resultados já alcançados.

RELATÓRIO

Na Sessão de 06/08/1997, este Plenário, apreciando Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, determinou à 7ª SECEX que, quando da realização de auditoria já programada junto à Secretaria do Tesouro Nacional, fossem “verificados, nos processos de securitização de créditos com a União resultantes de acordos judiciais, desde 1991, os seguintes pontos:

- a) o embasamento legal dessas operações;
- b) se os créditos eram decorrentes de sentença líquida e efetivamente devidos pela União;
- c) em caso contrário, se o valor dos créditos foi apurado de forma apropriada, por quem de direito, constando do processo documentação comprobatória

suficiente e adequada, inclusive o competente contrato extinguindo a reclamação judicial;

d) se os beneficiários dos créditos que formalizaram contratos com a União estavam previamente hábeis para contratar com a União, quites com suas obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, antes da assinatura dos contratos;

e) se esses processos de reconhecimento dos créditos contra a União passaram pelo crivo do Sistema de Controle Interno do Poder” (TC-003.900/97-5, Decisão nº 463/97, Ata 30/97).

Realizada a Auditoria, os AFCEs Conrado Vargas Neto e Ana Paula Silva da Silva elaboraram o Relatório de fls. 04/32 dos presentes autos, o qual, pela riqueza de informações que apresenta, é transcrito a seguir:

“Os trabalhos abrangeram os processos judiciais e extrajudiciais de securitização ocorridos entre janeiro de 1991 e outubro de 1997.

As informações foram obtidas mediante as solicitações constantes do Volume I (fls. 02 a 16) e, em especial, pelo exame dos processos relacionados nos itens 5 e 6 deste relatório. Esclarecemos que todos os processos decorrentes de decisão judicial, envolvendo ou não precatórios judiciais, foram examinados pela equipe, enquanto os demais foram examinados por amostragem, tendo sido levado em conta a natureza e o valor do ativo envolvido.

3.LEGISLAÇÃO BÁSICA APLICADA À SECURITIZAÇÃO

<i>Identificação</i>	<i>Data</i>	<i>Assunto</i>	<i>Alterações sofridas</i>
<i>Decreto 1.907</i>	<i>17.05.96</i>	<i>Altera o art. 4º do D. 1.647/95 (c/a redação D. 1785/96)</i>	
<i>Decreto 1.785</i>	<i>11.01.96</i>	<i>Altera D. 1647/95</i>	<i>Redação do art. 4º alterada p/ D. 1907</i>
<i>Decreto 1647</i>	<i>26.09.95</i>	<i>Regulamenta as Leis 7862/89, 8029/90, 8031/90, 8.250/91</i>	<i>. art. 4º - alterado D. 1907 . alterada p/ Decreto 1785</i>
<i>MP nº 841</i>	<i>19.01.95</i>	<i>Altera a L. 8031/90</i>	
<i>Decreto nº 1204</i>	<i>29.07.94</i>	<i>Altera e Consolida a regulam. Da L. 8031/90</i>	
<i>Lei 8897</i>	<i>27.06.94</i>	<i>Dispõe s/ a renegociação das dívidas das entidades extintas p/ L. 8029/90</i>	
<i>Resolução BC 2062</i>	<i>12.04.94</i>	<i>Conversão em investimento no PNA de créditos externos.</i>	
<i>Decreto 1104</i>	<i>05.04.94</i>	<i>Dá nova redação ao art. 1º, Decreto 348/91.</i>	

<i>Decreto 1068</i>	<i>02.03.94</i>	<i>PNA x Participações societárias minoritárias.</i>	
<i>Lei 8727</i>	<i>05.11.93</i>	<i>Consolidação e reescalonamento de dívidas internas.</i>	
<i>Decreto 578</i>	<i>24.06.92</i>	<i>Lançamento de TDA</i>	
<i>Portaria 82 - SFN</i>	<i>14.05.92</i>	<i>Moedas de privatização.</i>	
<i>Portaria 50 - SFN</i>	<i>20.03.92</i>	<i>Subdelegação de atribuições ao DTN</i>	
<i>Lei 8388</i>	<i>30.12.91</i>	<i>Diretrizes p/ consolidação e reescalonamento de dívidas da Adm.</i>	
<i>Decreto 348</i>	<i>31.11.91</i>	<i>Dispõe s/ obrigações de caráter financeiro das entidades liquidadas ou em extinção.</i>	<i>- art. 1º - nova redação Decreto nº 1104/94. -- art.2º - sub-delegação das atribuições p/ DTN-Portaria SO/92</i>
<i>Lei 8.250</i>	<i>24.10.91</i>	<i>Dispõe s/ o PND</i>	<i>regulamentado p/ D. 1647/95</i>
<i>Portaria SFN 1.158</i>	<i>06.09.91</i>	<i>Utilização de moeda de privatização no PND</i>	
<i>Portaria SFN 1.127</i>	<i>31.07.91</i>	<i>Utilização de moeda de privatização no PND</i>	
<i>Lei 8197</i>	<i>27.06.91</i>	<i>L. das Transações</i>	
<i>Portaria MF 263</i>	<i>22.04.91</i>	<i>Títulos de crédito da dívida interna x PND</i>	
<i>Decreto 3</i>	<i>11.01.91</i>	<i>Obrigações de caráter financeiro das liquidantes e em extinção</i>	
<i>Lei 8.031</i>	<i>12.04.90</i>	<i>Cria o PND</i>	<i>Alterada p/ MP 841/95 e p/ Dec. 1204/94</i>
<i>Lei 8.029</i>	<i>12.04.90</i>	<i>Extinção de dissolução de entidades da AP</i>	<i>- Lei 8.897, dispõe s/ negociação das entidades governamentais. Esta lei extinguiu Dec. 03/91, obrigações de caráter financeiro das entidades liquidadas ou em extinção</i>
<i>Lei 7976</i>	<i>27.12.89</i>	<i>Refinanciamento p/ União da Dívida externa</i>	

<i>Resolução SF 96</i>	<i>15.12.89</i>		<i>Regulamentada p/ D. 1647/95</i>
<i>Lei 7.862</i>	<i>30.10.89</i>	<i>Absorção p/ União de obrigações da Nuclebrás e subsidiárias, Infaz, BNCE e RFFSA</i>	
<i>Lei 7614</i>	<i>14.07.87</i>	<i>Autoriza operações de crédito à conta e risco da União</i>	
<i>Aviso 030</i>	<i>29.08.83</i>		
<i>Decreto-lei 1647</i>	<i>18.12.78</i>		
<i>CMN 3401</i>	<i>1987</i>	<i>Programa de apoio financeiro a Estados e Mun. - criação de unidade de crédito</i>	
<i>Tabela Comercial</i>	<i>Dólar 01/70 a 07/95</i>		

4.SECURITIZAÇÃO DE DÍVIDAS PÚBLICAS

A Secretaria do Tesouro Nacional responde atualmente pela renegociação de dívidas vencidas e vincendas decorrentes de norma legal, ato administrativo ou contrato, das entidades que tiveram ou venham a ter obrigações assumidas pela União, por força de lei.

Além disso o Tesouro Nacional renegocia as dívidas da União, vencidas e não pagas, ou a serem por ela honradas, em virtude da prestação de garantia a órgãos e entidades sobre os quais detenha controle direto ou indireto.

A quase totalidade dessas dívidas se origina de contratos com pendências para o seu encerramento, tendo como principais credores os sistemas bancários oficial e privado, fornecedores, empresas prestadoras de serviços e empreiteiras.

Nesse contexto, a Securitização de Dívidas envolve necessariamente a renegociação dos referidos passivos, envolvendo a repactuação das condições previstas nos contratos originais, com características quase sempre heterogêneas e pertencentes a diferentes credores.

Essa renegociação das dívidas vencidas e não pagas tem como mecanismo subjacente a novação contratual. Para os credores, o processo apresenta como principal vantagem a recuperação da liquidez de seus ativos.

Do ponto de vista do governo a securitização permite a mudança na forma de pagamento desses créditos, que de uma forma ou outra deveria ser realizada com recursos orçamentários. Com a securitização o pagamento desses créditos pode ser feito, em tese, com títulos com prazos alongados de resgate.

Esse processo exige o cumprimento de algumas etapas definidas pela Portaria da Secretaria da Fazenda Nacional nº 82/92 (Vol I, fl. 62), que se iniciam com o exame da documentação correspondente às obrigações.

Segundo o artigo 3º da referida portaria a declaração da certeza, liquidez e da exigibilidade dessas obrigações deve ser atestada pelo liquidante, inventariante ou administrador responsável, acompanhada de manifestação do Conselho Fiscal, e finalmente manifestação da auditoria interna ou, na sua falta, da Secretaria de Controle Interno atestando a regularidade das contratações.

A Portaria em seu art. 3º, inciso II, prevê que o devedor principal deveria encaminhar documentos comprobatórios das dívidas contratuais a serem securitizadas, no entanto essa responsabilidade recaiu frequentemente sobre o liquidante das empresas e órgãos extintos.

Com essa estrutura a responsabilidade pela comprovação da exatidão, certeza e liquidez do valor da dívida a ser securitizada recaiu apenas sobre o devedor principal (liquidante) e o Conselho Fiscal, cabendo à STN renegociar esses valores, emitir os títulos e receber a quitação da dívida. Assim, havia apenas dois níveis de controle para o reconhecimento de cada crédito, todos os dois vinculados ao órgão ou empresa liquidada. Não há uma opinião externa que ratifique essas declarações, principalmente decorrente de uma auditoria para atestar a fidedignidade das informações prestadas pelos credores e aquelas constantes dos demonstrativos do devedores.

O Controle Interno tinha a atribuição de atestar apenas a regularidade das contratações, mas não a certeza e liquidez dos créditos, que em sua maioria refere-se a dívidas antigas e de cálculos complexos.

A previsão de que existindo órgão de auditoria interna na entidade devedora esse deveria atuar opinando pela regularidade das contratações. Essa atribuição esbarra nas dificuldades operacionais e de pessoal inerentes a esses órgãos, uma vez que com a extinção das entidades e realocação dos funcionários o setor de auditoria interna das empresas ficava restrito a poucos funcionários. Para se ter uma idéia, apenas no levantamento dos débitos da extinta Sunaman cada um dos credores (mais de 13 bancos) contrataram uma empresa de auditoria independente.

Além disso, essa responsabilidade de atestar os débitos foi delegada novamente a órgão vinculado a entidade liquidada/extinta, sem a previsão da interveniência opiniões externas à entidade.

Entendemos que é preciso a Secretaria do Tesouro Nacional definir órgão ou unidade para que ratifique e confirme a certeza e liquidez dos débitos apresentados no processo de securitização.

Continuando, a celebração dos contratos que resultarem da renegociação das dívidas fica condicionada a parecer favorável da STN e da PGFN – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, que avaliam principalmente os procedimentos legais e a oportunidade da operação.

Com a instituição do Programa Nacional de Desestatização - PND, Lei nº 8.031, de 12/04/90 (fls. 78 a 83, Vol. I), houve a definição de diversas formas de pagamento para as alienações previstas no Programa (moedas de privatização). No artigo 16 e incisos, em uma interpretação literal do artigo, não contemplou a utilização de dívidas contratuais e judiciais existentes contra a União no processo de privatização.

Em 11/01/91, com a edição do Decreto nº 3 (fls. 76 e 77, Vol. I), houve a autorização para que o então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento negociasse o refinanciamento e reescalonamento das obrigações, de caráter financeiro, vencidas e vincendas, contraídas pelas entidades listadas na Lei nº 8.029/90 (fls.84 a 89, Vol.I).

Nesse decreto cabia à Secretaria da Fazenda Nacional negociar e estabelecer os termos e as condições sob as quais a União assumiria as obrigações.

Posteriormente, com o advento da Portaria MEFP nº 263/91 (fl.75, Vol. I), houve a autorização para a utilização de títulos e créditos da dívida interna como moeda de privatização.

Essa autorização, no entanto, deveria ter sido editada por lei ou medida provisória, já que esta definição já havia sido prevista no art. 16 da Lei 8.031/90.

Na Portaria nº 263/91 foi atribuída ao DTN - Departamento do Tesouro Nacional a verificação da certeza, liquidez e exigibilidade dos referidos créditos, o que seria uma melhor alternativa em relação ao que prevê hoje a Portaria 82/92.

Seguindo a rotina de ajustes periódicos dos normativos relacionados ao processo de securitização, foi editada a Portaria nº 1.127/91 (fl. 72, Vol. I), em 31/07/91, que ampliou a documentação necessária para o enquadramento de créditos contra a União no âmbito do PND, prevendo o encaminhamento pelos credores dos seguintes documentos :

- a) certificados representativos dos créditos;
- b) documento comprobatório de reconhecimento do crédito pelo devedor principal, explicitando o valor em moeda corrente na data-base da sua conversão em moeda de privatização;
- c) declaração específica que informe a regularidade e titularidade do crédito.

A Portaria é frágil ao requerer apenas do credor os documentos necessários para dar entrada ao processo de securitização. Rotina que poderia estar sujeita a fraudes.

Essa Portaria ainda restringiu em seu artigo 1º, § 4º, a utilização de créditos sobre os quais estivesse pendente demanda judicial ainda não transitada em julgado.

Nesse mesmo ano foi editada, em 06/09/91, a Portaria nº 1.158/91 (fl. 71, Vol. I), que revogou a Portaria nº 1.127/91, mantendo a estrutura anterior e fazendo alguns ajustes de tramitação de documentos, devendo estes serem encaminhados inicialmente à SFN e não à Procuradoria da Fazenda Nacional, como inicialmente previsto na Portaria nº 1.127/91.

Como vimos, a normatização sobre a utilização dos créditos existentes contra a União no processo de privatização estava sendo regulado por meio de Portarias da SFN. Essa situação de falta de uma lei reguladora e disciplinadora dessas operações veio a ser amenizada com a edição da Lei nº 8.250/91 (fl. 70, Vol. I), de 24/10/91, que interpretou de forma mais abrangente o artigo 16 da Lei 8.031/90, no que diz respeito aos ativos passíveis de utilização no PND. Assim, permitiu de forma clara a possibilidade de utilização de créditos contratuais e judiciais no PND.

Atualmente, sobre essa matéria, está em vigor o Decreto nº 1.647/95 (fl. 23 e 24, Vol. I), de 24.09.95, que trouxe algumas alterações em relação ao Decreto 348/91 (fl. 68, Vol. I), de 24.11.91.

O Decreto 1.647/95 traz melhorias em seu texto, como exigência de parecer conclusivo da STN, ou seja, a STN deveria se pronunciar favoravelmente ou não à operação. Essa exigência é salutar se lembrarmos que não era exigida nas Resoluções do Senado que previam a emissão de pareceres pelo Banco Central relacionados à solicitação de Estados e Municípios para emissão de títulos para pagamento de precatórios judiciais.

Além disso, o decreto determina que cabe à PGFN a elaboração dos termos contratuais, limita o prazo para a liquidação dos ativos dados em permuta de créditos judiciais, não podendo esse prazo ser inferior ao previsto para o pagamento dos precatórios (art. 5º, § 2º).

O Decreto 1.647 exige também a apresentação pelos credores das certidões negativas de débito (FGTS, INSS, Receita Federal e da Dívida Ativa), como condição para receber da União créditos securitizados.

Regulando também esta matéria ainda existe a Portaria SFN nº 82/92, de 14/05/92 (fl. 62, Vol. I), que elencou os seguintes princípios:

Poderão ser utilizados como moeda de privatização:

- a) créditos vencidos contra a União;
- b) créditos vencidos contra entidades controladas direta ou indiretamente pela União, a serem por ela honrados em decorrência de garantia;

. somente poderão ser utilizados créditos líquidos e certos que tenham sido objeto de renegociação junto ao DTN, vencidos até 31.12.95 (redação dada pelo art. 4º do Decreto 1.647/95);

. os créditos representados por título judicial não terão a limitação do prazo de 31.12.91;

. dos instrumentos contratuais deverá constar cláusula prescrevendo que o detentor do título judicial se compromete a requerer em juízo a desistência da ação judicial e sua baixa;

Devem ser apresentados ainda:

a) pelo titular dos créditos:

a1) os instrumentos contratuais ou outros documentos que comprovem seus direitos creditórios;

b) pelo devedor principal:

b1) os instrumentos contratuais ou outros documentos comprobatórios das obrigações correspondentes aos créditos de que trata esta Portaria, acompanhados de declaração formal quanto à sua exatidão;

b2) manifestação do Conselho Fiscal;

b3) manifestação da Auditoria Interna ou, na sua ausência, da Secretaria de Controle Interno do Ministério supervisor, atestando a liquidez, certeza e exigibilidade das obrigações correspondentes aos créditos de que trata esta Portaria, bem como a regularidade das contratações.

c) a celebração dos contratos que resultarem da renegociação ficam condicionados a:

c1) parecer favorável do DTN;

c2) parecer favorável da PGFN;

Quanto ao item “b –2” a Ciset levantou a questão de que atestar a certeza, liquidez e exigibilidade dos créditos trata-se de ato de gestão. No entanto essa atribuição permanece no Decreto 1.647/95 em seu artigo 1º.

No último item observamos que qualquer obstáculo levantado pelo DTN ou pela PGFN impedirá a concretização do acordo de renegociação, remetendo os créditos amparados por decisão judicial para a fila dos precatórios e os outros para uma outra solução administrativa que não fosse a securitização da dívida.

4.1 CONTROLES INTERNOS UTILIZADOS PELA STN/CODIP

Para este item foi apresentado um Manual de Procedimentos e Rotinas criado pela CODIP-Coordenação da Dívida Pública para permitir que as funções

atribuídas àquela coordenação pudessem ser desenvolvidas por qualquer funcionário, impedindo o monopólio do conhecimento.

Esse manual dispõe sobre as atividades de cada divisão da CODIP (Diret/Dipub/Dipeç/Didiv) indicando suas atribuições e rotinas vinculadas a cada procedimento.

No caso da DIRET – Divisão de Renegociação de Dívidas da União, o Manual detalha as rotinas a serem seguidas com base na legislação vigente e nas necessidades internas.

Dessa forma, no capítulo relacionado à dívida contratual, há rotinas para serem seguidas quando da análise de dívidas da administração direta, assumidas por força de lei e decorrentes de ação judicial com as fases de estudo, negociação e formalização (fls. 154, Vol. I).

Esse manual é um avanço se levarmos em consideração o Relatório de Auditoria nº 017/94, de 16.03.94, da Ciset do MEFP, que relatou concentração das atribuições mais importantes e a falta de um manual de rotinas que democratizasse o conhecimento dos trabalhos da Secretaria. Registrou, ainda, que alguns processos de securitização concretizados pela SFN haviam desaparecido, não permitindo àquele órgão verificar a economicidade, oportunidade e legalidade daquelas operações. Esse fato está sendo analisado no TCU no âmbito do TC/013.329-94-4. Naquela oportunidade a Ciset não fez referência a qualquer manual de rotinas interno, comprovando a recente adoção desse manual.

Não obstante a elaboração do manual das rotinas internas, alguns procedimentos não podem ser realizados por qualquer funcionário. Um exemplo disso são as rotinas relacionadas à atualização de planilhas de dados mantidas em microcomputador. Essas planilhas controlam o estoque de títulos securitizados, a sua atualização monetária, ativos utilizados na privatização entre outras funções.

Essas planilhas em sua maioria tratam de dados gerenciais importantes para o trabalho da STN, e a sua operação não é simples. Informações novas devem ser lançadas em células específicas de cada planilha e alguma falha na operação pode provocar perda de dados, fórmulas e ligações com outras planilhas.

Esses dados são mantidos em planilhas, segundo a CODIP, de forma temporária até a conclusão de um sistema pelo SERPRO que virá a atender a maior parte das necessidades daquela coordenação. Não identificamos, no entanto, a existência de procedimentos rotinizados quando da utilização dessas planilhas, bem como normas de segurança das informações e esquemas de cópias de segurança (Backups).

Dando prosseguimento em nossos trabalhos solicitamos os processos administrativos que autorizaram a emissão de ativos relacionados a créditos judiciais e por amostragem de outros demais ativos. Dentre estes últimos solicitamos os processos relacionados aos ativos SOTV10901 e SOTV911001, conforme solicitação nº 03/97(fl. 08, Vol. I).

Foi encaminhado à Equipe um dossiê com uma coletânea de ativos e alguns documentos, que teria o intuito de reconstituir em parte os processos originais. No entanto, os documentos incluídos naquele dossiê eram em sua maioria a declaração do credor informando o total devido pela União, além de ofícios da SFN solicitando o registro dos títulos securitizados junto à CETIP - Central de Liquidação e Custódia. Nessa análise ficou inexplicado o fato de que os documentos como os pareceres da SFN e da PGFN não foram anexados, já que eram documentos de responsabilidade do próprio Ministério da Fazenda.

O extravio de um processo pode até ser entendido como uma falha excepcional, mas o de 14 processos é algo que chama a atenção. Uma ocorrência que deveria ser um fato isolado, passou a ser rotina dentro da SFN demonstrando a falta de controle da Secretaria e a precariedade do seu sistema de protocolo e de sua atualização, prejudicando a administração e tramitação dos processos administrativos daquela Secretaria. A falta desses processos impede os controles interno e externo verificarem se os procedimentos de securitização foram concretizados dentro da legalidade, oportunidade, economicidade e moralidade das operações.

Esse fato, por si só, caracteriza operações realizadas sem embasamento legal, sem autorização, sem apuração da certeza e liquidez dos valores pagos, sendo passível de instauração de Tomada de Contas Especial-TCE. Qualquer tentativa de explicar o desaparecimento dos processos com afirmações de que uma vez que os títulos foram emitidos, com certeza houve previamente a devida verificação dos valores pagos pelo Tesouro Nacional e por isso não necessitariam ser verificados pelo controle.

Se esse argumento fosse válido, poderia este Tribunal vir a aceitar que os administradores públicos não apresentassem os documentos relativos a uma licitação, informando apenas que se o produto foi comprado com certeza houve o devido procedimento licitatório.

Como esse assunto está sendo tratado no TC-013.329/94-4, não será objeto de questionamento neste trabalho, ficando apenas o registro da incrível falta de controle que existia na Secretaria da Fazenda Nacional – SFN, quando responsável pela securitização das dívidas da União.

Por fim, esta equipe identificou a dificuldade que a Secretaria do Tesouro Nacional tem em obter os números e a localização dos processos administrativos relacionados à securitização. No Ofício nº. 514/97, da 7ª Secex, fls. 002,

vol. I, reiterado pelo Ofício nº 590/97 (fl. 004, Vol. I), de 28.11.97, é solicitado a STN que informe os números dos processos administrativos de cada ativo securitizado. Essa informação até o fechamento do presente relatório ainda não havia sido encaminhada ao TCU.

Essa falta de controle deve-se ao precário sistema de controle de processos que permite pesquisas apenas pelo número do processo não sendo possível pesquisar/localizar processos pelo assunto, interessado, responsável e órgãos vinculados. É imprescindível que seja possível localizar os processos de forma rápida, identificando a fase administrativa que se encontra, bem como a responsabilidade quando do extravio de algum processo.

4.2 NATUREZA DOS CRÉDITOS PASSÍVEIS DE SECURITIZAÇÃO

Nos termos da legislação em vigor, somente poderiam ser securitizados os créditos líquidos e certos que tivessem sido objeto de renegociação junto ao Departamento do Tesouro Nacional (Portaria 82, de 14/05/92).

Quando se fala em direito líquido e certo quer-se significar que já houve uma adequada interpretação a seu respeito, tornando-o, pois, incontroverso, incontestável. “O direito é certo desde que o fato seja certo; incerta será a interpretação, mas esta se tornará certa mediante a sentença, quando o juiz fizer a aplicação da lei ao caso concreto controvertido” (Temer, Michel in Elementos de Direito Constitucional, 7ª edição, pág.185.)

Assim, no dizer de Carlos Maximiliano, “é o direito translúcido, evidente, acima de toda dúvida razoável, apurável de plano, sem detido exame, nem laboriosas cogitações.” (Parecer, no Jornal do Comércio de 28.8.1934, apud Castro Nunes, “Do Mand. De Seg.”, pág.89).

No mesmo sentido manifestou-se a Suprema Corte a respeito: direito líquido e certo “é aquele contra o qual não se podem opor motivos ponderáveis e sem meras alegações, cuja improcedência se reconhece imediatamente, sem necessidade de detido exame” (Acórdão de 22.11.35 e de 14.08.36, mand. de seg. nº 280, Relator Min. Bento de Faria).

Na caso dos créditos judiciais estes estavam amparados por decisão judicial e/ou por precatório, este último indicando o valor devido.

Os créditos extrajudiciais devem estar amparados pelos instrumentos contratuais, declaração do liquidante e do Conselho Fiscal atestando a liquidez e certeza dos créditos contra a União, bem como documento da auditoria interna, e na sua falta, da Ciset, quanto à regularidade das contratações.

Nem sempre apenas essas etapas foram cumpridas, havendo, ainda, a participação de grupos de trabalho no processo de apuração dos créditos, devido a profusão de documentos a serem analisados, bem como a diversidade de

credores e datas. Isso pode ser observado nos processos de securitização dos créditos da Sunaman e da Siderbrás por exemplo.

5. PROCESSOS JUDICIAIS

São considerados judiciais os processos originários de decisão judicial. Dentre esses, há os já inscritos em precatório para pagamento e aqueles que somente possuem decisão final de mérito, atestando certeza de direito contra a União.

Diante da disposição do art. 100 da Constituição Federal e do art. 730, II do Código de Processo Civil Brasileiro, há que se fazer alguns questionamentos sobre a securitização de dívidas contra a União fundadas em decisão judicial.

Assim dispõe o art. 100 da Constituição Federal a respeito do Precatório:

“À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.”

Por outro lado, o Código de Processo Civil estabelece que:

“Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 10(dez) dias; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras:

I - o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente;

II - far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito.”

O Precatório é o meio usado para pagamento de título de crédito originário de decisão judicial, que objetiva a liquidação de dívidas da União ou entidades controladas por ela direta ou indiretamente.

Expedido o precatório, a Constituição prevê no §1º do art. 100, que se faça a atualização monetária até 1º de julho do exercício, utilizando-se para tanto tabela de correção publicada pelo Conselho da Justiça Federal, para sua inclusão OBRIGATÓRIA no orçamento do exercício seguinte.

Incluído no orçamento do exercício, o valor do precatório que será pago é o atualizado até 1º de julho do exercício anterior, nominalmente, sem qualquer alteração.

Os pagamentos dos precatórios ocorrem OBRIGATORIAMENTE na ordem de entrada no Tribunal, sendo dada preferência unicamente aos de natureza alimentícia.

Após o pagamento do primeiro precatório, o credor da União pode fazer outra petição, na vara de origem, para que a União efetue o pagamento da correção monetária entre a data da atualização para entrada no orçamento e a data do efetivo pagamento.

Em que condições, então, a securitização de dívidas decorrentes de decisão judicial não infringiria a Constituição Federal, não configurando burla à fila dos precatórios?

A legislação específica (Decreto 1.647/95, 1.785/96 e Portaria SFN 82/92) aponta a renegociação como o caminho possível para o afastamento do precatório como instrumento de pagamento de dívidas contra a União decorrentes de decisão judicial.

Quando se fala em renegociação há que se abordar, necessariamente, vantagens financeiras para a União; redução do valor da dívida a ser paga.

Em nosso entender, pretender que tão-somente a substituição de valor em espécie por igual valor em título justifique a fuga ao precatório é, em última instância, privilegiar aqueles que podem abdicar de receber seus créditos em moeda corrente; é desfavorecer os que não têm poder econômico bastante para submeter-se à imposição da União, caso desejem receber seus créditos antes da data prevista do precatório.

A tese é reforçada quando se tem em mente que os títulos, em princípio, podem ser utilizados no Programa Nacional de Desestatização ou negociados no mercado secundário, nesta hipótese com grande deságio, sendo que esse não é o interesse da maioria dos credores. Essa permuta de dívida por títulos privilegiou uma minoria com interesses diretos na privatização de empresas estatais. Destaque-se que no período auditado somente seis processos de securitização desta natureza foram apresentados pela STN, cinco tiveram seus créditos securitizados com a emissão do ativo JUST920116 e um com a emissão do ativo SUPR940901.

Os títulos emitidos para pagamento de créditos judiciais são os ativos JUST920116 e SUPR940901. Foram emitidos quatro lotes de JUST com data de emissão de 16/01/92 e com datas de depósito na CETIP variando de 12/06/92 a 13/10/92.

O quadro abaixo discrimina os cinco ativos JUST920116 relacionados a processos com créditos decorrentes de decisão judicial, informando o nome do credor favorecido, o valor em US\$, data da emissão do título, data do depósito (recebimento pelo credor) e quantidade de títulos emitida.

ATIVO: JUST920116

<i>NOME DO CREDOR</i>	<i>VALOR US\$</i>	<i>DATA DE EMISSÃO</i>	<i>DATA DEPÓSITO</i>	<i>QTDE</i>
<i>TRANSCONSULT</i>	<i>41.209.682,3</i>	<i>16/01/92</i>	<i>12/06/92</i>	<i>4.954.228</i>
<i>CLEVELANDIA</i>	<i>41.209.682,3</i>	<i>16/01/92</i>	<i>26/06/92</i>	<i>4.954.228</i>
<i>FRENOVA</i>	<i>598.688,4</i>	<i>16/01/92</i>	<i>09/10/92</i>	<i>71.974</i>
<i>CIA BRAS EXPLOSIVOS</i>	<i>43.783.167,3</i>	<i>16/01/92</i>	<i>13/10/92</i>	<i>5.263.613</i>
<i>Total :</i>	<i>126.801.220,2</i>			<i>15.244.043</i>

Esses títulos foram utilizados na compra de empresas no programa de privatização nos seguintes períodos:

Títulos : JUST920116

<i>DATA</i>	<i>LEILÃO</i>	<i>QTDE</i>	<i>TOTAL EMITIDO</i>
<i>LIQUIDAÇÃO</i>		<i>UTILIZADA</i>	<i>15.244.043</i>
<i>16/07/92</i>	<i>ALCALIS</i>	<i>1.402.589</i>	
<i>22/07/92</i>	<i>CST</i>	<i>1.536.983</i>	
<i>24/07/92</i>	<i>PETROFLEX</i>	<i>260.129</i>	<i>Utilizado em 1992</i>
<i>19/08/92</i>	<i>FOSFÉRTIL</i>	<i>2.735.102</i>	<i>10.376.382,00</i>
<i>20/08/92</i>	<i>CST</i>	<i>254.260</i>	<i>68,07%</i>
<i>25/09/92</i>	<i>POLISUL</i>	<i>544.948</i>	
<i>28/10/92</i>	<i>ACESITA</i>	<i>2.475.972</i>	<i>Utilizado em 1993</i>
<i>14/12/92</i>	<i>CBE</i>	<i>1.166.399</i>	<i>4.094.027,00</i>
<i>12/04/93</i>	<i>CSN</i>	<i>3.847.855</i>	<i>26,86%</i>
<i>09/07/93</i>	<i>CSN</i>	<i>79.228</i>	
<i>15/09/93</i>	<i>AÇOMINAS</i>	<i>120.000</i>	<i>Em 1995 e 1996</i>
<i>22/09/93</i>	<i>OXITENO</i>	<i>46.944</i>	<i>62.392,00</i>
<i>16/10/95</i>	<i>SALGEMA</i>	<i>56.822</i>	<i>0,41%</i>
<i>22/05/96</i>	<i>DETEN</i>	<i>5.570</i>	
	<i>TOTAIS --></i>	<i>14.532.801</i>	<i>95,33%</i>

Fonte: CODIP – Planilha Alienações.wb2

O quadro acima foi baseado na quantidade de títulos emitida e negociada a fim de evitar o tratamento com diferentes moedas (cruzeiro, cruzeiro real e real).

Como vemos, 68,07% dos títulos emitidos para pagamento de dívidas judiciais foram utilizados no PND ainda em 1992, sendo convertidos em ações negociáveis em bolsa. Se tomarmos os anos de 1992 e 1993 verificamos que 94,93% dos títulos já haviam sido negociada dentro do PND, antes, portanto,

do prazo previsto para o pagamento dos precatórios que seria, na melhor das hipóteses, para se dar ao final de 1993.

A securitização das dívidas judiciais proporcionou o abatimento da dívida da União quanto a parcela relativa aos juros, já que os títulos da série JUST não previram o pagamento de juros, permitindo, ainda, um alongamento da dívida ante o prazo indeterminado de resgate.

A vantagem para o credor de um título judicial seria a garantia do recebimento dos seus créditos, com a atualização monetária, possibilidade de negociação dos títulos securitizados no mercado secundário, sem ficar na dependência de contingências orçamentárias, e escapar das reiteradas demandas judiciais para solicitar atualização monetária dos precatórios já liquidados. Esses fatos se justificam se levarmos em consideração o contexto inflacionário existente antes do plano real.

É inegável que nessas condições a troca de precatórios por títulos acarretaria vantagens para a União. Permite, em tese, o alongamento do perfil da dívida, elimina o dispêndio em moeda corrente de obrigações que deveria ser feito por essa via, incentiva o Programa Nacional de Desestatização, além de permitir o resgate da imagem do setor público de mau pagador.

Os débitos judiciais da União foram renegociados com base em prazos mais alongados e nenhum pagamento de juros. Como já comentado, dos créditos judiciais securitizados série JUST, 68% foram resgatados meses após a referida emissão não tendo a União se beneficiado da redução dos juros e tampouco dos prazos alongados, que foi pequena levando-se em consideração o resgate dos títulos 6 (seis) meses após a sua emissão (ver quadro da pág. anterior). O principal benefício restringiu-se ao não dispêndio de moeda corrente.

Ressalte-se, por outro lado, que a quitação de qualquer dívida da União, ou entidades controladas por ela direta ou indiretamente, pode ser efetuada através de acordo, bastando haver vontade das partes.

Para efetivação do acordo, existindo a vontade das partes e encontrando-se o Precatório no Tribunal requisitante da verba necessária para quitação da dívida, cumpre seguir a regra elementar: a elaboração de um termo de acordo onde constem as cláusulas necessárias que fazem lei entre as partes.

Este assunto foi objeto de análise pela PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em diferentes oportunidades. O Parecer 61/92 (fls. 180 e 181, Vol. II) do Procurador Regional do DF ao analisar decisão judicial que condenou a União em pagar parcela da correção monetária sobre o valor de Títulos da Dívida Agrária - TDAs assim se manifestou:

“5. Dessa forma, consoante determina o artigo 100 da Constituição o pagamento somente poderá ser feito mediante precatório.

6. De outro modo, seria burlar, de forma indireta, o mandamento constitucional.”

Para dar maior consistência ao seu posicionamento o parecerista cita a Lei nº 8.197/91 (fl. 73, Vol. I), artigo 4º, que determina a forma dos pagamentos devidos pela Fazenda Nacional realizar-se-á, exclusivamente, na ordem cronológica da apresentação dos precatórios judiciais.

Complementando, o Decreto nº 430/92 que regulamentou o artigo 4º da Lei 8.197/91, prevê em seu art. 2º que o responsável que autorizar pagamentos em desacordo com o estabelecido estará sujeito às sanções do artigo 315 do Código Penal.

Posteriormente, para consubstanciar a securitização de dívidas judiciais, impedida pelo parecer anterior, foi editado o Parecer PGFN 311/92 (fls. 194 a 201, Vol. II), constante do processo da Clevelândia/Transconsult (PT-10168.00350292-25), informando em seu parágrafo 12:

“12. No caso em tela, entendemos que o que se pretende é renegociar o crédito, já que este é o pressuposto da permuta requerida, com conseqüente redução do débito da União, tendo em vista o enquadramento do caso no disposto na Portaria MEFP 1.158, de 06.09.91, que em seu art. 1º, II, § 1º assim dispõe:”

O Parecer evidencia, ainda, que seria suficiente a redução da dívida com base na pactuação de prazo mais dilatado de resgate dos títulos. Não informa, no entanto, se a redução de valor do débito não vinculada a características dos títulos poderia ser feita. Não está clara a definição de qual o nível ideal de redução necessário para possibilitar a renegociação do débito. Essa indefinição pode ensejar interpretações diversas, possibilitando reduções simbólicas da dívida repactuada.

Ainda quanto ao assunto em tela, consta do parecer PGFN nº 517/93 (fls. 478 a 485, Vol. II), de 03/06/93 (processo da Transcon-Amurada), um posicionamento quanto a esse assunto transcrito abaixo:

“b) fixada orientação no sentido de que o cumprimento de decisões judiciais contra a União se faça, exclusivamente, na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, na forma do disposto no art. 100 da Constituição Federal, salvo outras formas extintivas de créditos contra a União, nos termos estabelecidos em lei;”

Nesse processo em questão houve renegociação dos valores envolvidos com redução da “dívida” requerida pelos credores em até 50% do valor pleiteado, no entanto, o valor da dívida inicial que gerou esse encargo para a União multiplicou-se desde 1970 entre 35 e 100 vezes dependendo do valor inicial

utilizado e, levando-se em consideração que não tenha sido feito nenhum pagamento parcial à empresa credora (ver item 5.1, letra “e”).

Conforme o exposto o tema é controverso até mesmo dentro de órgão de assessoria jurídica do Ministério da Fazenda. O posicionamento do Parecer PGFN nº 517/93 é corroborado quando analisamos o art. 5º, §2º do Decreto 1.647/95, que ora regulamenta o processo de securitização de dívidas da União:

“§ 2º No caso de créditos que correspondam a precatórios expedidos, o prazo para liquidação não poderá ser inferior **ao do pagamento dos precatórios** anteriores ao que está sendo negociado, vedado o pagamento em espécie.”

O que defendemos com esses comentários não é a postergação de dívidas como forma de resolução dos débitos da União, mas a equidade de tratamento a ser dada aos diversos credores, seguindo o espírito do artigo 100 da CF. Deve-se renegociar todos os valores envolvidos relativos ao débito judicial, como valor original, juros moratórios, parcelas de perdas e danos, sucumbência, índices de atualização utilizados, de forma que permitisse algum ganho imediato no processo, ou uma restrição específica para utilização desses apenas dentro do prazo previsto para o pagamento dos precatórios.

5.1 -ANÁLISE DOS PROCESSOS JUDICIAIS

a) TRANCONSULT - JUST920116

Nº do processo: 10168.000770/92-68

Interessado: Transconsult Transportes Internacionais

Fundamento do pedido: Precatório 1854/RJ (Proc. 91108050-4), registrado em 17.12.91

Valor envolvido: Cr\$ 16.351.444.838,32

b) CLEVELÂNDIA IND. TER LDTA - JUST920116

Nº do processo: 10168.003.502/92-25

Interessado: Clevelândia Industrial e Territorial

Fundamento do pedido: Precatório 1853, registro 91.02.19991-2

Valor envolvido: Cr\$ 44.972.603.159,91

Na análise dos processos judiciais indicados (cópias integrais fls. 173 a 257 e 258 a 329, Vol. II) nas letras “a” e “b” a identificação da certeza, liquidez e exigibilidade dos créditos estava amparada por precatórios. Com base nos precatórios é que se processou a permuta desses créditos por títulos securitizados.

Apesar da certeza e liquidez dos créditos em questão faremos alguns comentários sobre os procedimentos adotados.

Não houve identificação pela equipe de auditoria da origem dessas dívidas. Há precatório, mas não se conhece a dívida que o originou, a data do débito, o tipo e a entidade responsável pelo débito, ou seja, houve o pagamento de dívidas sem se saber decorrentes do quê.

Constam dos processos da Transconsult e Clevelândia pareceres contraditórios da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN, Pareceres 061/92 (fl. 180, Vol. II) e 311/92 (fl. 194, Vol. II), que trataram da utilização de créditos judiciais como moeda de privatização e relacionados à fila dos precatórios.

O primeiro parecer (PGFN 061/92) tratou da impossibilidade da utilização de crédito decorrente da correção de TDAs com base no IPC de Jan/89, de 70,28%. O Parecer informa que o pagamento deverá seguir a fila dos precatórios, que se pago de outro modo, “seria burlar, de forma indireta, o mandamento constitucional”. Na conclusão foi frisado:

“9. Concluindo, não há como permitir, sob a ótica jurídica, o uso do crédito, da (omissis) contra a Fazenda Nacional, com vistas à aquisição de bens e direitos no âmbito do Programa Nacional de Desestatização. O pagamento de seu crédito deverá ser feito, mediante precatório, nos termos do art. 100 da Constituição.”

Dois meses depois, em abril de 1992, foi editado o Parecer 311/92, que tenta dar a entender que o parecer anterior tratava de assunto diverso, informando preliminarmente no parágrafo 2º, que a permuta do crédito por títulos aceitáveis no processo de privatização implicaria sempre **renegociação** da dívida, tendo como pressuposto a sua **redução**.

Para confirmar o seu ponto de vista e afirmar que os pareceres tratavam de matérias diversas é afirmado no parágrafo 7º que o Parecer 061/92 tratou de uma solicitação para permuta de créditos judiciais **sem qualquer deságio**. Aqui cabe uma observação de que os créditos securitizados com base no parecer PGFN 311/92 também ocorreram sem deságio, como veremos mais adiante.

Continuando, o parágrafo 9º do Parecer PGFN nº311/92 informa que o ponto comum dos pedidos é o fato de serem eles decorrentes de créditos judiciais resultantes de decisões transitadas em julgado, caracterizando créditos líquidos e certos. Informa posteriormente no parágrafo 10 que a diferença entre os pleitos é marcante e que o deferimento do pleito comentado no parecer 061/92 implicaria “burlar, de forma indireta o mandamento constitucional”, qual seja o art. 100 da Constituição Federal.

No caso em estudo o Parecer nº 311/92 entende que o que se pretendia era renegociar a dívida com a conseqüente redução do débito da União.

Nos casos vertentes essa renegociação ocorreu apenas nas características dos títulos que seriam dados pela União em permuta pelos créditos judiciais.

Esses títulos (fl. 139, Vol. I) denominados JUST iriam pagar apenas correção monetária e nada de juros. Dessa forma, a redução do débito iria acontecer no decorrer do tempo entre a emissão do título e o seu resgate no âmbito do PND. No entanto, esses títulos emitidos em 16/01/92, começaram a ser resgatados a partir de 16/07/92, no leilão de privatização da ALCALIS, apenas 6 meses após a sua emissão. A redução da dívida conseguida pela União, nesse lote de títulos foi de 3 %, se levarmos em consideração que o prazo de 6 meses entre a emissão e a negociação dos títulos conseguiu-se economizar 0,5% de juros ao mês (remuneração mínima assegurada para a poupança).

Não identificamos se essa alternativa foi oferecida ao credor do processo referente à correção monetária dos TDAs, tendo em vista o entendimento da PGFN em seu Parecer nº 311/92 de que havendo renegociação com redução da dívida é possível furar a fila dos precatórios.

A única e principal vantagem que se observou nessas operações, como já comentado, é o fato de não ter havido impacto orçamentário e financeiro dessa despesa, pois pagou-se uma dívida com títulos e não em moeda corrente. Esses títulos em seguida foram trocados por ações de empresas públicas privatizadas negociáveis em bolsa.

Em nosso entender, portanto, essas dívidas judiciais securitizadas burlaram a fila dos precatórios em desacordo com o que determina o artigo 100 da Constituição Federal.

c) FRENOVA S/A – FZ. REUN. AMAZONIA - JUST920116

Nº do processo: 17944.000.497/92-46

Interessado: Frenova S.A. - Fazendas Reunidas Nova Amazônia e Sul Norte Participações e Representações Comerciais Ltda.

Fundamento do pedido: Decisão em Mandado de Segurança: MS 781-DF TJDF de 01/91 (sentença líquida e certa sem precatório)

Valor envolvido: Cr\$ 525.470.616,86

A interessada era credora, perante o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, da importância de Cr\$ 525.470.616,86 (quinhentos e vinte e cinco milhões, quatrocentos e setenta mil, seiscentos e dezesseis cruzeiros e oitenta e seis centavos), correspondentes a percentual que não lhe foi pago quando do resgate de 27.408 TDAs, em janeiro de 1992, culminando no processo de securitização de dívidas nº 17944.000.497/92-46 (cópias integrais fls 371 a 434, Vol. II).

Tal percentual lhe foi assegurado por decisão do Egrégio Tribunal de Justiça, no julgamento do Mandado de Segurança nº 781-DF, registro nº 9100018899.

Esse processo de securitização surgiu a partir de interesse da credora de utilizar o crédito como moeda de privatização.

Uma vez encaminhada, pela FRENOVA, solicitação à então Secretaria da Fazenda Nacional, manifestou-se o INCRA atestando os fatos mencionados acima.

Manifestou-se, ainda, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, no mesmo sentido do Parecer PGFN/COF/311/92, confirmando entendimento de que o precatório não é requisito essencial à securitização de créditos originários de decisão judicial; que as sentenças judiciais transitadas em julgado caracterizam créditos líquidos e certos e que, no presente caso, o valor está individualizado, representado por percentual correspondente à inflação de janeiro de 1989. Deste modo, autorizou a celebração do contrato.

Frise-se que caso idêntico foi analisado pela Secretaria do Tesouro Nacional ao apreciar o Mandado de Segurança nº 782-DF de interesse da Sul Norte Participações e Representações Comerciais Ltda., tendo sido negado inicialmente com base no Parecer PGFN nº61/92 (fl. 180, Vol. II).

Destaque-se que, também neste caso, o valor do crédito securitizado não sofreu qualquer tipo de deságio, contrariando o próprio Parecer PGFN 311/92 em que foi sustentado, fato que deixa de justificar o rompimento da fila dos precatórios.

Apesar do processo fazer referência a dois mandados de segurança (781-DF e 782-DF) de interesse das empresas Frenova S.A e Sul Norte Participações, não consta do processo o termo de acordo de quitação junto à empresa Sul Norte Participações. Como não foi disponibilizado processo específico de interesse desta empresa e a respectiva documentação pertinente.

d) CIA BRAS EXPLOSIVOS E MUNIÇÕES - JUST920116

Nº do processo: 17944.000.658/92-83

Interessado: Cia Brasileira de Explosivos e Munições

Fundamento do pedido: Precatório nº 1596/91, registrado 91.02.11912-9

Valor envolvido: Cr\$ 17.158.428.036,07

Esse processo de securitização (fls. 330 a 370, Vol. II) também estava amparado por precatório contendo os documentos exigidos pela legislação reguladora, como pareceres favoráveis da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN e da STN, contrato de quitação da dívida. Apenas não foi possível identificar a natureza da dívida. A equipe não pode, portanto, constatar que crédito foi requerido pela empresa relativo a que inadimplência, nos mesmos moldes dos dois primeiros débitos judiciais já comentados.

Nesses processos aqui analisados (itens “a”, “b”, “c” e “d”) não houve a anexação as certidões negativas das obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, mas que não eram exigidas à época na vigência do Decreto 348/91 e da Portaria SFN 82/92. Essas certidões atualmente são necessárias como condição para formalização dos contratos conforme prevê o art. 7º do Decreto 1.647/95, não sendo exigidas quando da formalização dos processos ora analisados.

e) CONSÓRCIO TRANSCON AMURADA - SUPR940901

O processo Transcon - Amurada (cópias parciais às fls. 435 a 497, Vol. II) diz respeito a contrato do Estado do Paraná com o Consórcio Transcon - Amurada e a C.R. Almeida para a construção da ferrovia Apucarana - Ponta Grossa. O consórcio Transcon-Amurada deveria prestar consultoria técnica, tendo orçado para isso pouco mais de US\$ 1 milhão em 1972, que posteriormente foi repactuado por meio de termo aditivo para US\$ 4,4 milhões em 1974.

A obra foi concluída em 1975. O Consórcio pleiteou, então, junto ao Poder Judiciário, valores que entendia não lhe haviam sido pagos pois, apesar de ter cumprido todas as suas obrigações contratuais, não recebeu integralmente pelos serviços objeto do contrato de consultoria. O valor pleiteado pelo consórcio passou de US\$ 270 milhões, tendo sido securitizado US\$ 151 milhões, ou seja, mais de cem (100) vezes o contrato original, ou mais de trinta (35) vezes após a assinatura do termo aditivo.

A União não contratou diretamente o Consórcio, tendo sido denunciada à lide em virtude de ter firmado dois convênios com o Estado do Paraná, comprometendo-se com repasse de recursos para a obra.

O saldo devedor do Governo Federal para a completa indenização ao Governo do Estado do Paraná foi reconhecido em vários expedientes do Min. dos Transportes e da RFFSA, tendo sido firmado Protocolo para fixação definitiva da quantia total constitutiva dos encargos. Entretanto, o Governo Federal não pagou a dívida e passou a transferir os motivos de seu inadimplemento à determinação da correção e dos encargos financeiros devidos. Esses valores foram objeto de diversas apurações desde 1977 pelo Estado do Paraná e mais recentemente pela União.

Em 1985 a União se manifestou em desacordo com o ressarcimento dos débitos apurados conforme parecer Conjur/STN 046/85.

O acerto final de contas entre os Governos Federal e Estadual continuou em prolongada controvérsia. Foi realizado, então, a requerimento da União, no curso do processo judicial, prova pericial contábil nas contas do Estado do Paraná, a fim de verificar os repasses dos recursos federais que lhe foram feitos para construção da ferrovia, bem como o destino que lhes foi dado, com as respectivas datas e eventuais desvios.

Manifestou-se no processo judicial a Douta Procuradoria-Geral da República concluindo que: “cabe declarar-se a responsabilidade da UNIÃO FEDERAL em indenizar, regressivamente, o ESTADO DO PARANÁ, pelos prejuízos resultantes da sucumbência deste”.

Em 1991, o STF sentenciou condenando o Estado do Paraná na ação principal e, na incidental, a União, para ressarcir o Estado, considerado o balizamento objetivo dos convênios, ou seja: a indenização “há que ficar limitada ao valor atualizado devido pelo Estado ao Autor, levando-se em conta os quantitativos que deixaram de ser repassados e que estão jungidos à indenização a que se obrigara segundo os termos dos convênios firmados”.

A PGFN se pronunciou nesse processo em mais de uma oportunidade. Numa delas por meio do Parecer PGFN 517/93 (fls. 478 a 485, Vol. II), e com referências ao Parecer PGFN 746/92 (fls. 463 a 477, Vol. II), posicionou-se contra a operação destacando:

- a) o “quantum” devido pela União, para tornar-se líquido e certo, será quantificado em ação regressiva a ser promovida pelo Estado do Paraná...” (ação impetrada posteriormente de nº ACO-453-5, a qual o Estado desistiu após o acordo);
- b) o procedimento fura a fila dos precatórios prevista no artigo 100 da CF;
- c) havia controvérsias quanto a interpretação da decisão do STF.

A empresa procuradora do consórcio (Transconsult) já havia securitizado dívida contra a União em 1992 decorrente da cessão de crédito da Clevelândia Ind. Ter. Ltda.

A AGU-Advocacia Geral da União pronunciou-se no processo em 25/01/94, por meio da Nota Interna JCMS/0017 (fls. 458 a 462, Vol. II), fazendo algumas ressalvas, a saber:

- a) os valores indicados no Ofício do Estado do Paraná nº 016/93-PGE, necessitariam de confirmação por órgão técnico da área de finanças do órgão público competente (parág. 09);
- b) a verba referente ao principal, juros de mora e honorários era incontroversa;
- c) os valores de perdas e danos haveriam de ser apurados em liquidação de sentença por artigos (parág. 11);
- d) os valores de perdas e danos foram trazidos unilateralmente pelo consórcio e não foram contestados pelo Estado (parág. 13);
- e) a decisão do STF, no entender da AGU, há uma parte líquida (principal, juros de mora e honorários) e outra ilíquida (perdas e danos) (parágrafo 17);

f) indica discrepâncias entre o Parecer PGFN 517/93 e a Nota STN/CODIP/DIRED 617/93 (fls. 440 a 442, Vol. II) que precisavam ser analisadas;

Essas questões levantadas pela AGU foram feitas em fase quando se esperava a conclusão do processo.

Na assinatura do contrato não foram apresentadas as certidões negativas do INSS, FGTS, Receita Federal, mesmo assim o crédito foi securitizado mas os títulos que excederam aos valores devidos pela União ficaram bloqueados até que a referida quitação fosse realizada.

Por fim, chamamos à atenção para o fato de que embora este processo tenha sido disponibilizado para exame, ele já foi objeto de minucioso exame no **TC-013.870/97-1**, apartado do TC-006.438/96-2, onde constam informações sobre problemas encontrados na apuração do montante da dívida securitizada pela União Federal.

Destacamos, ainda, sobre a questão abordada no processo sob exame, que foi veiculada na Gazeta Mercantil do dia 03/11/97 (fl. 116, Vol. I) matéria destacando o êxito junto ao STF obtido pela construtora C.R. Almeida em ação semelhante à do Consórcio decorrente da obra de construção da ferrovia Apucarana-Ponta Grossa. Isso significa que, com o precedente de possíveis irregularidades apontadas, é de se esperar novo pleito de securitização junto à União, acarretando prejuízo para a mesma.

A publicação ressalta, ainda, que a ferrovia em questão se fosse construída nos tempos atuais necessitaria de algo em torno de US\$ 500 milhões em investimentos.

Os valores envolvidos representam, segundo noticiado, US\$1,8 bilhão. É uma cifra, se confirmada, preocupante, devendo a STN tomar providências em solicitar junto à AGU informações sobre o fato com o objetivo de prevenir a imputação dessa dívida à União, uma vez que há afirmação de que o Paraná irá aguardar o reembolso do débito pela União.

5.2 -PROCESSOS EXTRA-JUDICIAIS

Apesar do prazo exíguo para conclusão dos trabalhos foram analisados alguns processos de securitização que não os judiciais. Nesses processos o objetivo era identificar a origem do crédito, a manifestação da PGFN e da STN, o trabalho de grupos de trabalhos para apuração dos valores, que em sua maioria implicava certa complexidade nos cálculos e na identificação dos valores devidos. A verificação desses cálculos não foi realizada, restringindo-se a análise da documentação envolvida.

a)IAAA940701

Esse ativo refere-se à dívida externa do extinto Instituto do Açúcar e do Alcool decorrente de diversos contratos de exportação de açúcar firmados entre 1984 e 1988 que previam a entrega do produto até o ano de 1993 em quantidades previamente acordadas.

As empresas estrangeiras prejudicadas recorreram à justiça americana a fim de conseguir a compensação dos prejuízos suportados em vista da falta de embarque de açúcar dentro dos prazos e quantidades acordadas.

A assunção dessas dívidas foi autorizada especificamente pela Lei 8.897/94, a qual especificou, inclusive, os contratos de exportação a serem assumidos, prevendo que os pagamentos deveriam observar os valores das condenações, em cada caso, em decisões arbitrais já homologadas pela justiça estrangeira.

Um grupo de trabalho instituído pela Portaria MEFP nº 127/92, confeccionou relatório (fls. 5 a 47, Vol. II) com a análise das pendências, os termos dos contratos de exportação descumpridos, constando desse relatório, inclusive, metodologia de cálculo dos débitos envolvidos a fim de permitir à União parâmetros para negociação entre as partes envolvidas.

O processo administrativo é extenso em vista de conter uma série de documentos em inglês com a respectiva tradução, havendo a apuração dos créditos contra a União, condenada com base em decisões arbitrais emanadas na justiça estrangeira.

As quitações foram devidamente previstas no contrato de emissão dos títulos, bem como a respectiva atuação da AGU na homologação do acordo junto à justiça estrangeira.

Para um posicionamento desta Equipe quanto à concretização do acordo levando-se em conta a economicidade dos valores securitizados junto às três empresas internacionais no total de US\$ 109.747.000,00, apenas uma análise meticulosa na forma de apuração do débito comparativamente aos valores securitizados, permitiria esse posicionamento.

Em vista do pronunciamento ter se originado da justiça estrangeira em juízo arbitral, os créditos puderam ser considerados líquidos, certos e exigíveis. Identificamos nos processos os pronunciamentos da Secretaria do Tesouro Nacional-STN, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional-PGFN, da Advocacia Geral da União-AGU, do grupo de trabalho instituído para apuração dos débitos, bem como cópias das decisões da justiça estrangeira.

b)EXTE 960815

Esse ativo chamou a atenção da equipe por se tratar de securitização de dívidas originárias dos ex-territórios do Amapá e Roraima junto aos Bancos da Amazônia e BNDES, representando US\$ 11.505.578,04.

Quando da criação dos Estados do Amapá e de Roraima com o advento da Constituição de 1988, pairou um impasse sobre qual ente administrativo (União e novos Estados) deveria se responsabilizar por dívidas contraídas na fase de transição entre a criação dos Estados em 1988 e a posse do primeiro governador ocorrida em 1990. Essa situação levantou questionamentos jurídicos havendo diferentes opiniões quanto caber ou não à União assumir essas dívidas contratuais, bem como aquelas relativas a pessoal inativo (funcionários públicos).

Na análise do processo concordamos com a assunção das dívidas contraídas pelos ex-territórios no período entre 05/10/88 e 01/01/90, uma vez que o Estado apenas obteve a independência política e de gestão com a posse do primeiro governador eleito e respectiva assembleia legislativa.

O ponto a destacar neste processo é a participação direta da Ciset na apuração dos valores envolvidos, com base em relatório de auditoria que apurou todos os valores que seriam de responsabilidade da União. Essa manifestação da Ciset corrobora e dá segurança aos administradores quando da securitização dessas dívidas.

c)SOTV910901 e SOTV911001

Os processos administrativos relativos a esses dois ativos não foram localizados pela STN. Esse fato já havia sido relatado pela Ciset/MEFP, no Relatório de Auditoria nº 017/94, no qual elenca 13 (treze) ativos sem os seus respectivos processos administrativos. Esse fato como já comentamos está sendo objeto de análise nesta Secretaria no TC-013.329/94-4.

d)SUNA950915

Esse ativo refere-se a dívidas da Sunaman - Superintendência Nacional da Marinha Mercante, que estavam pendentes de resolução. Os credores habilitados foram 24 (vinte e quatro) instituições bancárias e a Companhia de Comércio e Navegação (Estaleiro Mauá).

Os débitos originaram-se de contratos de construção naval firmados no âmbito do Programa de Construção Naval 1975-79. Esses contratos previam o aporte de recursos próprios dos armadores de 15% e o restante seria objeto de financiamento do FMM - Fundo da Marinha Mercante.

O Estaleiro Mauá foi contratado nessa ocasião para construir 45 navios. Com o agravamento da situação financeira do FMM, este não pode cumprir o

acordado com o estaleiro, obrigando-o a contrair empréstimos em instituições financeiras. O FMM por meio da Resolução 4.402/74 estabeleceu que aquela entidade reembolsaria os estaleiros dos encargos financeiros incorridos em consequência do financiamento dos débitos da SUNAMAN. A situação financeira se agravava obrigando aos estaleiros a contratar novas operações de crédito objetivando a rolagem de suas dívidas.

O Conselho Monetário Nacional, por meio do Voto 78/81, autorizou a SUNAMAN a assumir formalmente parte das dívidas, apesar de não ter condições financeiras para regularizá-las.

Com a edição dos Decretos-lei 2.035/83 e 2.055/83 foi determinada a incorporação da Sunaman à estrutura da Administração Direta Federal, passando o FMM para o BNDES, abrindo-se a possibilidade da União assumir os débitos da autarquia.

As dívidas para os estaleiros foram renegociadas em 1983 após a apuração das obrigações pela Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) instituída pela Portaria MT 507/83. Nessa renegociação, segundo a Nota STN/COREF/DIREF nº 346, de 23.08.94, foram objeto de reduções substanciais dos encargos da dívida.

As obrigações da CCN-Companhia de Comércio e Navegação ficaram pendentes pelo fato do estaleiro não ter concordado com os critérios de apuração utilizados pela Comissão (CTCE), o mesmo ocorrendo com o Banco do Brasil.

Essas pendências implicaram a criação de uma Comissão Interministerial pela Portaria nº 215/92. Os critérios utilizados pela comissão na apuração da dívida foram os mesmos utilizados anteriormente. Para se ter uma idéia da magnitude do trabalho os bancos credores contrataram 11 (onze) empresas de auditoria independente para proceder aos levantamentos para apuração da dívida. Esses valores foram referendados pela Comissão Interministerial que não teria condições, em nosso entender, de realizar trabalho tão grandioso, e por isso tendo que acatar as conclusões das auditorias independentes. A dívida apurada, posição de 31.08.93, foi de US\$ 2.198.719 mil.

Releva notar que a Secretaria de Controle Interno do MT não se manifestou quanto à certeza, liquidez e exigibilidade. A PGFN por meio do Parecer 023/95 entendeu que essa fase do procedimento administrativo não poderia deixar de ser cumprido com a justificativa de que dentre os membros da Comissão Interministerial já havia participado representante do controle interno.

O Assunto foi submetido à AGU que emitiu o Parecer nº 04/95, de 28.03.95, o qual recebeu o de acordo do Excelentíssimo Presidente da República, manifestando-se pelo prosseguimento das negociações para a securitização

da dívida, não cabendo a partir daí mais questionamentos quanto à certeza, liquidez e exigibilidade da dívida.

Segundo a STN (Parecer STN/CODIP/DIREN n° 13, fls. 159 a 164, Vol. II), não havendo mais a possibilidade de alteração do montante reconhecido pela Comissão Interministerial, passou-se para a etapa de negociação com o grupo de credores com o objetivo de obter desconto da dívida. Assim sendo, a STN informa, dentro do próprio processo de securitização que obteve um desconto de 40% da dívida.

Este caso teve como diferencial o pagamento de parte dos débitos (10% aproximadamente) em moeda corrente, que seriam pagos pelo FMM. As planilhas com a discriminação dos valores pagos a cada credor estão nos anexos do Parecer STN/CODIP/DIREN n° 13.

Esses processos de dívidas não amparadas por precatórios judiciais foram solicitados para que pudéssemos comparar os diferentes procedimentos adotados pela STN para apuração dos débitos e emissão dos títulos securitizados. O que encontramos foram processos referentes a dívidas em sua maioria antigas, decorrentes de contratos ou financiamentos complexos, que foram objeto de acompanhamento do TCU e por comissão especial da Câmara e do Senado, que para uma análise mais detida demandaria o tempo de uma única auditoria, desde que o processo escolhido já não tenha sido apreciado pelas casas citadas anteriormente.

O processo da SUNAMAN com mais de 10 (dez) volumes trazia uma quantidade de informações impossível de ser analisada no curto espaço de tempo dessa auditoria, e a requisição do mesmo se deu com a finalidade de atestar a sua existência, o seu devido arquivamento no âmbito da STN e conhecer um pouco os procedimentos adotados a fim de extinguir pendências tão antigas quanto complexas de responsabilidade do Governo Federal. Não obstante, foi possível verificar a devida tramitação do mesmo com pronunciamentos da STN, PGFN, AGU, de credores e devedores, havendo inclusive chancela de parecer da AGU pelo Presidente da República, anexação de documentos, memórias de cálculo e de certidões negativas de débito.

6.SÍNTESE DAS CONSTATAÇÕES

Destacamos, neste ponto, as principais constatações feitas pela equipe:

a) segundo as normas reguladoras do processo de securitização (Decreto 1.647/95 e Portaria SFN 82/92) existem apenas dois níveis de controle incumbidos de atestar a certeza e a liquidez dos créditos contra a União passíveis de securitização, que são feitos por declaração do administrador, liquidante ou inventariante da entidade responsável pela dívida original, e posteriormente são ratificados pelo Conselho Fiscal da entidade;

- b) a Secretaria do Tesouro Nacional com base apenas nas declarações de reconhecimento de dívidas corre o risco de não ter conhecimento da origem do débito, finalidade para a qual foi constituído, parcelas já liquidadas, como foram utilizados os recursos, podendo permitir que se assumam dívidas sem se conhecer o que se está liquidando;
- c) extravio de processos de securitização no âmbito do Departamento do Tesouro Nacional, fato que está sendo apurado nos autos do TC-013.329/94-4;
- d) existência de sistema de controle de processos administrativos que permite apenas pesquisas de sua tramitação com base no número de processo, bem como a falta de atualização do mesmo permitindo o extravio de processos;
- e) falta de manualização das rotinas de atualização das planilhas eletrônicas utilizadas pela Codip-Coordenação da Dívida Pública para controle dos ativos securitizados;
- f) os títulos securitizados utilizados para pagamento das dívidas judiciais foram resgatados antes do prazo previsto para pagamento dos respectivos precatórios;
- g) o abatimento das dívidas judiciais obtido com a securitização foi insignificante, bem como não houve o objetivado alongamento do perfil da dívida;
- h) a securitização das dívidas da União permitiu a redução dos desembolsos financeiros do Tesouro Nacional, uma vez que esses ativos são usados dentro do Programa Nacional de Desestatização;
- i) o princípio que rege a securitização é o princípio da renegociação da dívida, que pode ser feita com base nos valores do débito, prazos para pagamento, taxas de correção, custas judiciais, valores de perdas e danos entre outros parâmetros;
- j) nos processos de securitização de dívidas judiciais das empresas Transconsult, Clevelândia e Cia de Explosivos e Munições não foi possível, com base nos documentos apresentados a identificação da natureza dessas dívidas, a data do débito, o tipo e a entidade responsável pelo débito.
- k) transitou no STF uma ação favorável à construtora C. R. Almeida no valor de US\$ 1,8 bilhão, relativa a débitos da ferrovia Apucarana-Ponta Grossa, o que pode implicar futura demanda contra a União uma vez que já houve créditos securitizados pela União relacionados com a ferrovia em favor do consórcio Transcon-Amurada, referente a débitos de serviços de consultoria prestados, fato apurado no TC-013.870/97-1;

7. CONCLUSÃO

Em atendimento à Solicitação formalizada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, originada do Requerimento nº 216/97 de autoria do Deputado Arlindo Chinaglia, aprovado em Reunião Ordinária da Comissão, foi especificado o escopo deste trabalho.

Acolhida a proposta por este Tribunal por meio da Decisão nº 463/97-TCU-Plenário, Ata nº 30/97, Sessão de 06/08/97, foi determinado à 7ª Secex a realização de auditoria na STN-Secretaria do Tesouro Nacional nos processos de securitização de créditos com a União resultantes de acordos judiciais.

Assim sendo, seguem as respostas a cada um dos pontos solicitados:

a) o embasamento legal dessas operações

O embasamento legal regulador do processo de securitização de dívidas encontra-se discriminado no item 3 deste Relatório. Especificamente quanto o processo de securitização de dívidas judiciais concretizadas pela STN (item 5.1), a legislação vigente era:

- . art. 100 da Constituição Federal;
- . Lei 8.029/90;
- . Lei 8.031/90;
- . Lei 8.197/91;
- . Lei 8.250/91 (art. 1º) regulamentada pelo Decreto 1.647/95;
- . Portaria 1.158/91 (art. 1º, § 1º e § 4º);
- . Decreto 348/91 alterado pelo Decreto 1.104/94;
- . Lei 8.388/91;
- . Portaria SFN nº 50/92;
- . Portaria SFN nº 82/92;
- . Decreto 578/92.

b) se os créditos eram decorrentes de sentença líquida e efetivamente devidos pela União

Os créditos analisados (item 5.1) estavam amparados por Precatório judicial excetuando-se o relativo ao consórcio Transcom-Amurada em análise neste Tribunal no TC-013.870/97-1.

No entanto não foi possível analisar os atos/fatos que originaram as respectivas dívidas e processos judiciais.

c) em caso contrário, se o valor dos créditos foi apurado de forma apropriada, por quem de direito, constando do processo documentação comprobatória suficiente e adequada, inclusive o competente contrato extinguindo a reclamação judicial;

Os processos analisados estavam amparados por Decisão Judicial. A única documentação comprobatória apresentada baseou-se em precatórios judiciais. O único processo que mereceu questionamentos mais aprofundados, inclusive com a análise minuciosa dos autos do processo judicial foi o relativo ao consórcio Transcom-Amurada.

d) se os beneficiários dos créditos que formalizaram contratos com a União estavam previamente hábeis para contratar com a União, quites com suas obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, antes da assinatura dos contratos

Nos processos analisados, inclusive com a extração de cópias integrais constantes no Volume II do presente processo, não constam documentos que pudessem atestar a regularidade dos beneficiários com suas obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas antes da assinatura dos respectivos contratos.

Quanto ao processo do Consórcio Transcom-Amurada não foi observado esse item uma vez sua análise ter sido realizada em outro processo como já registrado.

e) se esses processos de reconhecimento dos créditos contra União passaram pelo crivo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

Com base na análise dos processos e cópias integrais anexadas (fls. 172 a 497, Vol. II) encontraram-se apenas manifestações da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. No entanto, essa participação se deu inclusive com a emissão de Pareceres contrários (Pareceres PGFN 61/92 e 311/92) em um curto espaço de tempo.

Posteriormente houve a edição do Parecer PGFN nº 517/93 (fls. 478 a 485, Vol. II), não revogado.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto e considerando os termos do art. 31, da Instrução Normativa –TCU nº 09/95, submetemos os autos à consideração superior propondo que:

a) seja remetida cópia integral do presente processo à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, bem como do Relatório, Voto e Decisão que vierem a ser proferidos;

b) seja determinado à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, nos termos do inciso II, do art. 31, da IN-TCU nº 09/95:

b.1) ao proceder à securitização de créditos contra a União decorrentes de decisão judicial, tome as providências cabíveis para respeitar o mandamento constitucional do art. 100 da Constituição Federal, estabelecendo, para isso, prazo mínimo de carência para a utilização dos títulos securitizados, tomando por base a data em que seriam pagos os precatórios respectivos, conforme prevê o artigo 5º, §2º do Decreto nº 1.647/95;

b.2) redefina por meio de norma própria, para os processos judiciais de securitização, a exigência de fazer constar documentos que permitam comprovar além da certeza, liquidez e exigibilidade dos créditos contra a União, a origem do débito, tipo de serviço e objeto prestado, bem como cópia das principais peças do processo judicial, para que permita melhor identificar o débito que está sendo securitizado;

b.3) elabore manuais de utilização das planilhas de controle e registro das operações de securitização; e

b.4) adote um sistema de controle de processos de securitização que permita a consulta à tramitação dos mesmos com a utilização de palavras chaves para o assunto, interessado, setor responsável, além do número do processo;

c) seja determinado à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda – CISET/MF, que faça constar do próximo Relatório de Auditoria sobre as contas da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, informações sobre as providências adotadas, bem como os resultados obtidos em relação às questões indicadas anteriormente no item “b”.

O Diretor da 3ª Divisão Técnica da 7ª SECEX acolheu as conclusões do Relatório de Auditoria, aduzindo apenas que “os efeitos do processo de securitização tiveram lugar, principalmente, no exercício de 1992, cujas respectivas contas da Secretaria do Tesouro Nacional-STN já foram apreciadas por este Tribunal em Sessão da Segunda Câmara datada de 3.8.95 (TC-014.079/93-3), sendo o julgamento pela regularidade com ressalva. Considerando que a Conclusão deste relatório evidencia irregularidades que não demonstram indícios de débito, entendemos que as mesmas não terão o condão de alterar o mérito daquelas contas, e, assim sendo, opinamos no sentido de que estes autos não sejam juntados àquele processo, mas, sim, sejam arquivados nesta Secretaria” (fl. 33).

A sua vez, o Titular da Unidade Técnica, após manifestar-se de acordo com a proposta do Diretor da 3ª Divisão Técnica, registrou que “o acompanhamento relativo à securitização dos créditos do consórcio TRANSCON-AMURADA, oriundos de contrato celebrado com o Governo do Estado do Paraná para a construção da ferrovia Apucarana-Ponta Grossa, está sendo realizado no TC 013.870/97-1 (apartado do TC 006.438/96-2 – Tomada de Contas da STN do

exercício de 1995) que encontra-se, atualmente, nesta Unidade Técnica em fase de diligência” (fl. 34).

Solicitado pelo Ministro-Relator Barreto de Macedo o pronunciamento do Ministério Público (fl. 35), veio aos autos manifestação da Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva no sentido da concordância “com a proposta de encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica” (fl. 36).

É o Relatório.

V O T O

O robusto Relatório de Auditoria que se vem de apresentar mais uma vez comprova a capacidade do corpo técnico desta Casa em dar respostas adequadas aos variados e complexos encargos com que o Tribunal se depara no exercício do controle externo. Com efeito, o trabalho de fiscalização levado a cabo junto à Secretaria do Tesouro Nacional – STN em decorrência de Solicitação da Câmara dos Deputados, abrangendo os processos de securitização de dívidas da União ocorridos no período de janeiro/91 a outubro/97, trouxe à tona diversos pontos relevantes relacionados a esse tema, o qual — é forçoso reconhecer —, dentro do amplo leque de atividades em que se enreda a Administração Pública brasileira, tem passado ao largo de um maior exame e controle por parte das instâncias competentes.

A esse respeito, ressalte-se que alguns dos aspectos verificados sequer foram aventados no pleito dirigido ao Tribunal, embora, como adiante se evidenciará, revelaram-se de certo modo até mesmo mais significativos do que algumas das questões que deram causa à Solicitação. Apenas para explicitar desde logo a magnitude da matéria que ora se examina, quero trazer ao conhecimento deste Plenário que, ao longo do período acima referido, foram securitizados créditos contra a União no valor total de mais de US\$ 14,200 bilhões (quatorze bilhões e duzentos milhões de dólares), sendo que apenas cerca de US\$ 297 milhões (duzentos e noventa e sete milhões de dólares) referiam-se a créditos judiciais.

Com propósitos meramente didáticos, julgo pertinente iniciar esse Voto apresentando um resumo das principais constatações da equipe de Auditoria:

- existência de apenas dois níveis de controle responsáveis pela verificação da certeza e a liquidez dos créditos contra a União passíveis de securitização, o primeiro da alçada do administrador, liquidante ou inventariante da entidade responsável pela dívida original, e o segundo consubstanciado na ratificação do Conselho Fiscal da entidade;

- a Secretaria do Tesouro Nacional, ao basear-se apenas nas declarações de reconhecimento de dívidas, corre o risco de não ter conhecimento da origem do débito, finalidade para a qual foi constituído, parcelas já liquidadas, como foram utilizados os recursos, podendo permitir que se assumam dívidas sem se conhecer o que se está liquidando;

- deficiências dos controle administrativos sobre os processos de securitização — ensejando até o extravio de alguns processos — e das rotinas de atualização das planilhas informatizadas de controle dos ativos securitizados;

- os títulos securitizados utilizados para pagamento das dívidas judiciais foram resgatados antes do prazo previsto para pagamento dos respectivos precatórios;

- o abatimento das dívidas judiciais obtido com a securitização foi insignificante, bem como não houve o objetivado alongamento do perfil da dívida;

- a securitização das dívidas da União permitiu a redução dos desembolsos financeiros do Tesouro Nacional, uma vez que esses ativos foram, em sua maioria, utilizados no Programa Nacional de Desestatização;

- o princípio que rege a securitização é o princípio da renegociação da dívida, que pode ser feita com base nos valores do débito, prazos para pagamento, taxas de correção, custas judiciais, valores de perdas e danos entre outros parâmetros;

- nos processos de securitização de dívidas judiciais das empresas Transconsult, Clevelândia e Cia de Explosivos e Munições não foi possível, com base nos documentos apresentados, a identificação da natureza dessas dívidas, a data do débito, o tipo e a entidade responsável pelo débito.

- a construtora C.R. Almeida teve acolhido pelo Poder Judiciário seu pedido de indenização contra o Estado do Paraná em decorrência de débitos da ferrovia Apucarana-Ponta Grossa, alcançando o valor de US\$ 1,8 bilhão, o que pode implicar futura responsabilização da União, porquanto já houve créditos securitizados pela União relacionados com a referida ferrovia, em favor do consórcio Transcon-Amurada (fato apurado no TC-013.870/97-1).

||

Como restou esclarecido no relato da equipe de auditoria, a securitização é um forma de renegociação de dívidas da União ou por ela assumidas em razão de lei, ato administrativo ou contrato, por força da qual os créditos judiciais ou extrajudiciais são substituídos por títulos com prazos de resgate mais longo. A maioria dos créditos objeto de securitização era de titularidade do sistema financeiro, fornecedores de bens e serviços e empreiteiras.

A intensificação do uso do mecanismo de securitização de dívidas está relacionado com a implementação do Programa Nacional de Desestatização de que trata a Lei nº 8.031/90, de 12/04/90. Note-se que o art. 16 dessa lei, ao estabelecer as chamadas “moedas de privatização”, ou seja, as “*formas operacionais*” para o pagamento das alienações efetivadas no âmbito do PND, não incluiu expressamente entre elas os créditos contra a União, o que ensejou a edição da Portaria MEF nº 263/91, de 22/04/91, definindo que “*o pagamento das alienações de participações societárias e ativos, previstas no Programa Nacional de Desestatização, poderá ser feito mediante a utilização, de par com o cruzeiro*”, entre outros, de “*créditos vencidos contra entidades controladas direta ou indiretamente pela União*” e de

“créditos referentes às dívidas das entidades de que trata o art. 4º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990”.

Tendo em vista a manifesta inidoneidade de uma Portaria ministerial para alterar o conteúdo de uma disposição legal, foi editada a Lei nº 8.250, de 24/10/91, de caráter interpretativo, que assentou que *“o artigo 16 da Lei n. 8031, de 12 de abril de 1990, assegura aos titulares de créditos e títulos o direito de utilizá-los na aquisição de bens privatizáveis, não limitando as formas operacionais, as formas de pagamento e os bens, inclusive creditórios, que poderão ser aceitos em permuta daqueles bens”.*

Ao longo do tempo, a matéria vem sendo objeto de sucessivos normativos, entre os quais cabe mencionar a Portaria/SFN nº 1127/91, que, como foi ressaltado no Relatório de Auditoria, lamentavelmente não obstava que os processos de securitização fossem constituídos e examinados com base apenas em documentos apresentados pelos próprios credores, o que ampliava as possibilidades de fraudes, notadamente no que se refere aos créditos extrajudiciais.

No presente momento, disciplina-a o Decreto nº 1647/95, alterado pelo Decreto nº 1785/96 e pelo Decreto nº 1907/96, que exige para a renegociação, *“mediante novação, pela Secretaria do Tesouro Nacional (...), com o credor originário, [d]os créditos de natureza financeira vencidos contra a União, ou por ela garantidos”*, que o órgão responsável pela execução do contrato, e não mais o credor, encaminhe ao Ministério da Fazenda *“originais, ou cópia devidamente autenticada, dos instrumentos contratuais, ou de outros documentos comprobatórios das obrigações a assumir”*, *“declaração expressa reconhecendo a certeza, liquidez e exatidão dos montantes das obrigações a serem liquidadas”* e *“parecer do órgão seccional ou setorial do Sistema de Controle Interno”*.

Tratando especificamente de créditos judiciais, o § 2º do art. 5º do Decreto nº 1647/95 prescreve que, se os precatórios já tiverem sido expedidos, *“o prazo para liquidação não poderá ser inferior ao do pagamento dos precatórios anteriores ao que está sendo negociado, vedado o pagamento em espécie”*.

O art. 7º do Decreto nº 1647/95, a sua vez, estabelece que, tanto para a securitização de créditos judiciais quanto extrajudiciais, *“é condição para a formalização dos contratos a apresentação à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional de certidão negativa de débito para com a Dívida Ativa da União, o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e a Secretaria da Receita Federal, bem como a inexistência de débitos em situação de irregularidade junto à Secretaria do Tesouro Nacional”*.

Deve ainda ser destacada a Portaria/SFN nº 82/92, que, no seu art. 1º, define os créditos passíveis de securitização para efeito de utilização no âmbito do PND: é dizer, tanto os créditos vencidos da própria União quanto das entidades por ela controladas direta ou indiretamente, a serem honrados em decorrência de garantia. Além disso, o seu art. 3º atribui ao liquidante, inventariante ou administrador responsável a verificação da certeza, liquidez e exigibilidade das obrigações, com posterior manifestação acerca da sua regularidade do Conselho Fiscal e da Auditoria

Interna da entidade, ou, na sua falta, da Secretaria de Controle Interno correspondente.

III

Apresentada a moldura normativa da matéria, passemos ao exame dos pontos mais relevantes suscitados na Auditoria.

O primeiro ponto digno de registro é o descontrole verificado no âmbito da STN com respeito aos procedimentos administrativos em cujo âmbito se deram as securitizações. Segundo restou apurado, os dossiês disponibilizado pelo órgão fiscalizado à guisa de “processo administrativo” continham apenas “*uma coletânea de ativos e alguns documentos, que teria o intuito de reconstituir em parte os processos originais*”. E, mais grave ainda, “*os documentos incluídos naquele dossiê eram em sua maioria a declaração do credor informando o total devido pela União, além de ofícios da SFN [extinta Secretaria da Fazenda Nacional] solicitando o registro dos títulos securitizados junto à CETIP – Central de Liquidação e Custódia. Nessa análise ficou inexplicado o fato de que os documentos com os pareceres da SFN e da PGFN não foram anexados, já que eram documentos de responsabilidade do próprio Ministério da Fazenda*”.

Reitero aqui, pela sua pertinência, o juízo externado pela equipe de Auditoria a esse respeito:

“O extravio de um processo pode até ser entendido como uma falha excepcional, mas o de 14 processos é algo que chama a atenção. Uma ocorrência que deveria ser um fato isolado, passou a ser rotina dentro da SFN demonstrando a falta de controle da Secretaria e a precariedade do seu sistema de protocolo e de sua atualização, prejudicando a administração e tramitação dos processos administrativos daquela Secretaria. A falta desses processos impede os controles interno e externo verificarem se os procedimentos de securitização foram concretizados dentro da legalidade, oportunidade, economicidade e moralidade das operações.

(...) Qualquer tentativa de explicar o desaparecimento dos processos com afirmações de que uma vez que os títulos foram emitidos, com certeza houve previamente a devida verificação dos valores pagos pelo Tesouro Nacional e por isso não necessitariam ser verificados pelo controle, não nos parece plausível.

Se esse argumento fosse válido, poderia este Tribunal vir a aceitar que os administradores públicos não apresentassem os documentos relativos a uma licitação, informando apenas que se o produto foi comprado com certeza houve o devido procedimento licitatório.

Como esse assunto está sendo tratado no TC-013.329/94-4, não será objeto de questionamento neste trabalho, ficando apenas o registro da incrível falta

de controle que existia na Secretaria da Fazenda Nacional – SFN, quando responsável pela securitização das dívidas da União”.

Outra situação gravíssima verificada foi a decorrente das deficiências dos órgãos de auditoria interna das entidades públicas devedoras para certificar a adequação e procedência dos créditos reclamados, mui especialmente no que diz respeito àquelas que foram extintas e tiveram os seus servidores realocados para outras entidades. Dessa forma, enquanto algumas auditorias internas se encontravam totalmente desparelhadas do ponto de vista da quantidade e mesmo qualidade técnica do seu pessoal para verificar a regularidade das obrigações, os credores chegavam a contratar empresas de auditoria independente exclusivamente para acompanhar os processos. Como bem foi ilustrado no Relatório, *“apenas no levantamento dos débitos da extinta Sunaman cada um dos credores (mais de 13 bancos) contratou uma empresa de auditoria independente”*.

Tratando agora do mérito propriamente dos processos objeto da Solicitação, é dizer, aqueles decorrentes de decisões judiciais, a questão primeira a enfrentar diz respeito a se a securitização em si já não configuraria uma violação do art. 100 da Constituição Federal, pois que permitiria aos titulares dos créditos receber os seus direitos sem observância da “fila dos precatórios”. É que, com efeito, dispõe aquele preceito constitucional que, *“à exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim”*.

O tema não é tão trivial como pode parecer à primeira vista. Para comprová-lo basta mencionar que a própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, ao ensejo do exame de pedidos de utilização de créditos judiciais como moeda de aquisição de ativos públicos incluídos no âmbito do PND, assumiu posições divergentes no tocante a essa possibilidade alternativa de pagamento de dívidas judiciais da União ou por ela assumidas.

Assim, no Parecer PGFN/CRF/nº 061/92, sustentou-se que, decorrendo o direito do interessado de *“decisão proferida em Mandado de Segurança (...), já transitado em julgado, pelo Superior Tribunal de Justiça”*, o *“pagamento somente poderá ser feito mediante precatório”*, nos termos do art. 100 da CF, porquanto outra possibilidade *“seria burlar, de forma indireta, o mandamento constitucional”*, o que poderia até tipificar a prática do crime previsto no art. 315 do Código Penal (Vol. II, fls. 180/1).

Posteriormente foi elaborado o Parecer PGFN/COF/nº 311/92, que assentou que o requerente, empresa privada interessada na permuta de crédito igualmente originado em decisão judicial transitada em julgado *“por títulos aceitáveis no processo de privatização”*, *“faz jus à utilização de seu crédito para a aquisição de quaisquer bens, no âmbito do processo de privatização em curso”*. Fundamental é

ressaltar aqui o argumento que motivara a nova posição assumida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (Vol. II, fls. 196/7):

“Daí se deduz que a utilização do crédito, tal como proposto no caso a que se reporta o Parecer PGFN/CRF 061/92, significaria a burla, pura e simplesmente, do preceito relativo à observância da ordem cronológica de apresentação dos precatórios, decisão esta desprovida de qualquer fundamentação jurídica.

No caso em tela, entendemos que o que se pretende é negociar o crédito, com a conseqüente redução do débito da União (...).

O posicionamento, na linha deste Parecer (...), a par de manter coerência com o princípio lógico-dedutivo, na esteira do princípio da derivação-fundamentação kelseniana, que norteia a tradição do direito pátrio (o chamado sistema de “Civil Law”), assimila também, por seus fundamentos, princípios derivados do sistema de “commom Law”, em busca de realização do valor de justiça, atributivo a ambas as partes (sic)”.

Em nova apreciação da matéria, foi expedido o Parecer PGFN/CJ/nº 517/93 (Vol. II, fls. 478/485), no qual se considerou “*totalmente equivocad[a]*” manifestação da Coordenadoria de Operações Financeiras da União (Parecer PGFN/COF/nº 1569/92) que, estribada no entendimento firmado no Parecer PGFN/COF/nº 311/92, anuíra ao pleito de permuta de alegados créditos judiciais detidos contra a União “*por títulos aceitáveis no âmbito do Programa Nacional de Desestatização*”. E, contrariamente, o mesmo Parecer PGFN/CJ/nº 517/93 reputou correto o entendimento assentado no Parecer PGFN/CRF/nº 061/92 no sentido de que a utilização de créditos judiciais como moeda no âmbito do PND implicaria burlar o disposto no art. 100 da Constituição Federal. E, em conclusão, o referido parecer propugnou, no que foi acolhido pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, por que fosse “*fixada orientação no sentido de que o cumprimento de decisões judiciais contra a União se faça, exclusivamente, na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, na forma do disposto no art. 100 da Constituição Federal, salvo outras formas extintivas de créditos contra a União, nos termos estabelecidos em lei*”

A posição firmada pela equipe de Auditoria, após discorrer sucintamente sobre a questão, foi no sentido de que a “*legislação específica (Decreto 1.647/95, 1.785/96 e Portaria SFN 82/92) aponta a renegociação como o caminho possível para o afastamento do precatório como instrumento de pagamento de dívidas contra a União decorrentes de decisão judicial*”. Todavia, insistiram os técnicos em que “*quando se fala em renegociação há que se abordar, necessariamente, vantagens financeiras para a União; redução do valor da dívida a ser paga*”. Daí entenderem, em definitivo, que “*pretender que tão-somente a substituição de valor em espécie por igual valor em título justifique a fuga ao precatório é, em última instância, privilegiar aqueles que podem abdicar de receber seus créditos em moeda corrente; é desfavorecer os que não têm poder econômico bastante para*

submeter-se à imposição da União, caso desejem receber seus créditos antes da data prevista do precatório”.

Retendo-se o essencial do que se consolidou nessas argumentações, parece lícito dizer que, como sustentado pelos técnicos do Tribunal, foi fixada uma orientação segundo a qual a conversão de créditos decorrentes de decisões judiciais transitadas em títulos de emissão da União, fundamentalmente para uso como moeda de privatização, pressuporia uma negociação a partir da qual a União obteria uma redução no seu débito.

Segundo penso, desde que atendido esse requisito de renegociação dos créditos com a comprovada obtenção de vantagem financeira para a União e observado o § 2º do art. 5º do Decreto nº 1647/95, que determina, no caso de precatórios expedidos, que *“o prazo para liquidação não poderá ser inferior ao do pagamento dos precatórios anteriores ao que está sendo negociado, vedado o pagamento em espécie”*, é legítima essa modalidade de quitação de dívidas. Não havendo essa vantagem financeira para a União, não há porque se anuir a uma renegociação que só traria benefício aos credores.

IV

Consoante demonstrado no Relatório de Auditoria, foram efetivados seis processos de securitização de créditos judiciais, alcançando o total de US\$ 297 milhões, sendo cinco com a emissão do ativo JUST920116 e um com a emissão do ativo SUPR940901.

O ativo SUPR940901, o mais questionado na Auditoria, refere-se a créditos do Consórcio Transcon-Amurada oriundos de contrato celebrado por essa empresa e pela C.R. Almeida com o Governo do Estado do Paraná para a construção da Ferrovia Apucarana-Ponta Grossa, no período de 1972 a 1975. Segundo apurou a equipe técnica, o Consórcio Transcon-Amurada, em razão de demanda judicial em que postulou indenização por serviços de consultoria técnica que prestara — orçados em pouco mais de US\$ 1 milhão em 1972 e posteriormente repactuados para US\$ 4,4 milhões — obteve provimento do Poder Judiciário que lhe permitiu pleitear junto à União créditos no valor de mais de US\$ 270 milhões, sendo ao final securitizados US\$ 151 milhões, ou seja, *“mais de cem (100) vezes o contrato original, ou mais de trinta (35) vezes após a assinatura do termo aditivo”*.

Nos autos, constam diversos pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Secretaria do Tesouro Nacional e Advocacia-Geral da União que fazem questionamentos no tocante à securitização desse crédito judicial (Vol. II, fls. 435/497), notadamente no que se refere ao valor que estaria compreendido na condenação judicial e à legitimidade da União para figura como devedora, pois que o acórdão condenatório obrigara diretamente apenas o Estado do Paraná, dependendo a responsabilidade civil da União da propositura por aquela unidade federada de uma ação regressiva.

Registre-se que, segundo informação constante dos autos (Vol. I, fl. 116), também a empresa C.R. Almeida obteve uma indenização contra o Estado do Paraná em decorrência da construção da ferrovia Apucarana- Ponta Grossa, o que, tal qual ocorrido com respeito ao Consórcio Transcon-Amurada, provavelmente importará a transferência do ônus final — que alcança o montante de R\$ 2 bilhões (dois bilhões de reais) — à União.

Considerando que as questões associadas à securitização do crédito do Consórcio Transcon-Amurada já estão sendo examinadas no TC-013.870/97-1, julgamos mais oportuna a extração de cópia das peças constantes destes autos que se revelam importantes, para serem juntadas àquele feito, como subsídio à sua instrução.

No que se refere ao ativo JUST920116, foram securitizados em 16/01/92 créditos no valor total de US\$ 126,8 milhões (cento e vinte e seis milhões e oitocentos mil dólares), beneficiando quatro empresas: Transconsult Transportes Internacionais, Clevelândia Industrial e Territorial, Fazenda Reunidas Nova Amazônia – FRENOVA S.A e Cia. Brasileira de Explosivos e Munições.

Observe-se que, dos títulos atinentes ao ativo JUST920116, foram utilizados no âmbito do PND, na aquisição de ações negociáveis em bolsa, 68,07% ainda em 1992 — principalmente nos leilões de privatização da FOSFÉRTIL (17,94%), ACESITA (16,24%) e CST (10,08%) — e mais 26,86% em 1993 — quase que exclusivamente no leilão de privatização da CSN (25,24%). Em suma, 94,93% dos títulos emitidos foram utilizados antes do prazo em que se daria a quitação dos créditos judiciais, que, tendo em vista o mecanismo constitucionalmente previsto para o pagamento dos precatórios, não teria a menor possibilidade de ocorrer antes do final de 1993. Dessa forma, configurou-se violação da regra prevista no art. 100 da Constituição Federal.

Além desse aspecto, duas outras impropriedades foram verificadas na securitização dos créditos judiciais que ensejaram a emissão dos títulos JUST920116.

Em primeiro lugar, não foi respeitado o requisito firmado no Parecer PGFN/COF/nº 311/92 — e que fora um dos esteios da mudança de orientação com respeito ao entendimento assentado no Parecer PGFN/CRF/nº 061/92 — segundo o que a renegociação dos créditos pressuporia a “*redução do débito da União*”. Como demonstraram os técnicos do Tribunal, os créditos foram securitizados sem qualquer desconto, prevendo-se a obtenção de ganhos por parte da União em razão da não incidência de juros nos títulos entre a sua emissão e o seu resgate. Todavia, como a maior parte dos títulos foi imediatamente resgatada nos leilões de privatização entre 1992 (68,07%) e 1993 (26,86%), o ganho financeiro da União foi irrelevante

Em segundo lugar — e essa foi uma indagação específica inserida na Solicitação dirigida ao Tribunal —, o então Departamento do Tesouro Nacional não verificou se as empresas beneficiárias dos créditos securitizados estavam em condições de contratar com o Poder Público, no que se refere à regularidade das suas

obrigações com o sistema de seguridade social (Constituição Federal, art. 195, § 3º), fiscais e trabalhistas.

De conseguinte, impõe-se a audiência do responsável pela órgão em cujo âmbito se verificou a prática dos atos irregulares que se vêm de aludir, no caso, o Sr. Roberto Figueiredo Guimarães, ex-Diretor do extinto Departamento do Tesouro Nacional/SFN, a fim de que apresente razões de justificativa.

V

Cumpre ainda assinalar que a equipe de Auditoria procedeu também à análise de alguns processos em que foram securitizados créditos extrajudiciais. Segundo relatado, a intenção era “*identificar a origem do crédito, a manifestação da PGFN e da STN, o trabalho de grupos de trabalhos para apuração dos valores, que em sua maioria implicava certa complexidade nos cálculos e na identificação dos valores devidos*”. Todavia, tendo em vista a exiguidade do tempo disponível, a equipe restringiu-se apenas ao exame da documentação envolvida, sem qualquer apreciação de mérito no tocante à procedência dos cálculos efetuados para a definição dos valores devidos pela União.

Não obstante, as apreciações feitas no Relatório, principalmente com respeito à securitização das dívidas da SUNAMAN (ativo SUNA950915), alcançando um total de US\$ 2,5 bilhões (dois bilhões e quinhentos milhões de dólares), já evidencia a precariedade dos procedimentos verificados no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional também com respeito aos créditos extrajudiciais. Considerando, ademais, como já se frisou neste Voto, que o total de créditos dessa natureza securitizados alcançou a expressiva cifra de quase US\$ 14 bilhões (quatorze bilhões de dólares), afigura-se oportuno incumbir a 8ª SECEX da realização de estudos com vistas a subsidiar a propositura de uma auditoria específica nos processos de securitização de créditos extrajudiciais.

Por derradeiro, conquanto o assunto ora examinado terá continuidade em função da audiência ora proposta, julgo que o trabalho já elaborado pelos técnicos desta Casa se afigura merecedor de ser levado ao conhecimento da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e do Parlamentar que apresentou o Requerimento que deu causa à Solicitação.

Com essas considerações, Voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

DECISÃO Nº 380/99-TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº TC 014.521/97-0
2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Responsável: Eduardo Augusto Guimarães (Secretário do Tesouro Nacional)

1. Publicada no DOU de 02/07/99.

4. Órgão: Secretaria do Tesouro Nacional

5. Relator: Ministro Adylson Motta

6. Representante do Ministério Público: Cristina Machado da Costa e Silva

7. Unidade Técnica: 7ª SECEX

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, determinar a audiência do Sr. Roberto Figueiredo Guimarães, ex-Diretor do Departamento do Tesouro Nacional/SFN, a fim de que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativas no tocante aos seguintes fatos impróprios verificados na securitização dos créditos judiciais que ensejaram a emissão dos títulos referentes ao ativo JUST920116:

a) liquidação dos títulos, em decorrência da sua utilização na aquisição de ações de empresas estatais privatizadas nos anos de 1992 e 1993, em prazo inferior ao previsto para o pagamento dos precatórios correspondentes, importando a violação do art. 100, *caput*, da Constituição Federal;

b) ausência de renegociação com os credores, de modo a permitir a redução do valor devido pela União; e

c) celebração de contratos com empresas que não comprovaram estar adimplentes com respeito às suas obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas;

8.2. determinar à 8ª SECEX a efetivação de estudos com vistas à verificação da conveniência de realização de auditoria específica nos processos de securitização dos créditos contra a União de natureza extrajudicial;

8.3. autorizar a extração de cópia do Relatório de Auditoria e dos documentos acostados ao Volume II dos presentes autos, referentes à securitização dos créditos judiciais do Consórcio Transcon-Amurada (ativo SUPR940901), para juntada ao TC-013.870/97-1, como subsídio à sua instrução; e

8.4. encaminhar à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Exmo. Sr. Deputado Federal Arlindo Chinaglia cópia da presente Decisão e do Relatório e Voto que a fundamentam, esclarecendo-lhes que, tão logo haja um pronunciamento conclusivo deste Tribunal com respeito aos fatos examinados, ser-lhes-á dada notícia.

9. Ata nº 27/99 - Plenário.

10. Data da Sessão: 23/06/1999 - Ordinária.

11. Especificação do quorum:

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (na Presidência), Adhemar Paladini Ghisi, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha.

Humberto Guimarães Souto
na Presidência

Adylson Motta
Ministro-Relator