

# DESESTATIZAÇÃO: FISCALIZAÇÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

BENTO JOSÉ BUGARIN

Ministro do Tribunal de Contas da União

Professor Titular da Universidade de Brasília

## Apresentação do Tema

Muito já se discutiu acerca do nível de intervenção que deve ter o Estado na vida da sociedade, tendo a história registrado a existência tanto do Estado amplamente intervencionista como da sociedade na qual a presença do Poder Público é mínima.

Certo é, no entanto, que a experiência demonstrou o que há muito afirmara Aristóteles ao discorrer sobre a virtude, quando a definiu como sendo o meio termo entre dois extremos. Desse modo, o Estado hoje busca uma atuação moderada nas áreas onde o particular está capacitado para agir, voltando seus esforços para aqueles setores nos quais a presença estatal melhor atende ao interesse público, especialmente no que se refere à satisfação das necessidades básicas.

Diante dessa realidade, exige-se cada vez mais a atuação do Estado como provedor daquelas necessidades e mantenedor da ordem social, por meio de ações que demonstrem tanto a eficiência no fazer quanto a eficácia das políticas adotadas, o que requer um Estado menos burocrático e mais administrador. Sobre o tema, aliás, ganhou expressão mundial a observação de Peter Drucker de que não há que se falar em países pouco ou muito desenvolvidos, mas sim em países bem ou mal administrados.

Na esteira desse pensamento, o Governo entendeu que o atingimento de um bom desempenho administrativo passa necessariamente pela redefinição do papel do Estado na economia brasileira, visão esta que motivou a edição da Lei nº 8.031/90, diploma legal que lançou uma nova fase no processo brasileiro de privatização, recentemente substituída pela Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997 (DOU 11/09/97).

Assim, o novo diploma normativo elencou, em seu art. 1º, os seguintes objetivos fundamentais do Programa Nacional de Desestatização:

– reordenar a posição estratégica do Estado na eco-

nomia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

- contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente por meio da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;
- permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive por meio da concessão de crédito;
- permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;
- contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, por intermédio do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integram o Programa.

A referida norma legal define, no âmbito do Governo Federal, o que *seja desestatização, considerando como tal não só a alienação de direitos que assegurem à União, diretamente ou por meio de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade, mas, também, a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou via entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade, a ser feita por meio de concessões, permissões ou autorizações, superando, portanto, maiores discussões doutrinárias a respeito.*

Vê-se desse modo que o Governo de fato adotou a privatização como um dos principais mecanismos a serem utilizados na implementação das reformas estruturais a que se comprometeu promover.

Desde a implementação do Programa, em 1990, até o presente momento, foram privatizadas, segundo dados oficiais, 24 empresas controladas direta ou indiretamente pela União e 25 participações minoritárias da Petroquisa e da Petrofértil e ainda seis trechos da Rede Ferroviária Federal, sob a forma de concessão, totalizando, assim, 50 empresas a partir da edição da Lei nº 8.031/90.

O volume de recursos envolvidos, no mesmo período, atingiu o montante de aproximadamente 18 bilhões de dólares como resultado das vendas e desonerou o Estado em cerca de 8 bilhões de dólares em dívidas que foram transferidas para os compradores, alcançando um total de cerca de 26 bilhões de dólares.

Esses valores sofrem substancial incremento quando consideradas as empresas do Sistema Telebrás, que formalmente não foram incluídas no PND, porquanto mereceram a edição de lei própria (Lei nº 9.472/97, mais conhecida como Lei Geral de Telecomunicações). As empresas federais de telecomunicações eram em número de 54, divididas em 27 de telefonia fixa, 26 de telefonia móvel celular e a Embratel, sendo que, para fins de desestatização, foram agrupadas em 12 holdings.

O valor pelo qual se deu a venda do Sistema Telebrás, 22 bilhões de reais, é superior ao total arrecadado pela União ao longo desses quase oito anos do Programa Nacional de Desestatização, inaugurado pela Lei nº 8.031, de 1990.

As projeções, no entanto, indicam uma dimensão muito maior. Segundo o Citibank, a venda de ativos realizará um total de 60 bilhões de dólares nos próximos dois anos, ao passo que o ex-ministro do Planejamento, Antônio Kandir, já afirmou, quando ocupava aquela Pasta, que o Brasil levantará mais dinheiro com as privatizações do que Reino Unido, Argentina, México, Peru e Chile juntos. Somente com a venda de empresas do serviço público de eletricidade espera-se arrecadar mais de 45 bilhões de dólares.

Todos esses números, sejam em relação às empresas já privatizadas, sejam no tocante às futuras privatizações, têm motivado diversos especialistas a afirmarem que a experiência brasileira representa hoje o maior programa de privatização do mundo, o que, indubitavelmente, eleva o grau de exigência da sociedade em relação aos órgãos de controle.

## **2. Competência do TCU para fiscalizar os processos de privatização**

No que concerne à competência do TCU para o exame dos processos de privatização, é a própria Lei nº 9.491/97, norma disciplinadora do Programa Nacional de Desestatização, que prevê, entre as competências do Gestor do Fundo Nacional de Desestatização, no caso o BNDES, a de *“preparar a documentação dos processos de desestatização, para apreciação pelo Tribunal de Contas da União”*.

E não poderia ser de outra forma, porquanto a legislação ordinária recém-mencionada apenas deu cumprimento ao que já consta da Constituição Federal, na seção relativa às competências do TCU.

Diz o parágrafo único do art. 70 da Carta Magna que *“Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”*.

Dispõe ainda o inciso II do art. 71 que compete ao Tribunal de Contas da União *“julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”*.

Cumprir ressaltar que a competência do Tribunal não se limita à verificação da legalidade dos procedimentos adotados, haja vista adentrar também a esfera da economicidade dos atos praticados, inclusive quanto ao preço mínimo de alienação e à modelagem de venda, o que encontra amparo na própria Constituição Federal, diante do princípio da economicidade, insculpido no *caput* do seu art. 70.

## **3. Atuação do Tribunal de Contas da União**

Antes de expor a forma de atuação do TCU no processo de privatização, convém alertar que a Corte de Contas não se ocupa das discussões teóricas envolvendo a conveniência e oportunidade do Programa Nacional de Desestatização, porquanto o grau de intervenção do Estado na atividade econômica é questão a ser decidida pelo Poder Executivo juntamente com as Casas do Congresso Nacional. O

que cabe ao Tribunal analisar é a maneira pela qual estão sendo feitas as privatizações, ou seja, a forma de condução do Programa, tanto sob a ótica da legalidade, como da legitimidade e da economicidade.

Nos termos da legislação em vigor, cabe ao gestor do Fundo Nacional de Desestatização, no caso o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, providenciar a contratação das empresas consultoras encarregadas de avaliar a estatal a ser privatizada, elaborar um modelo de venda e propor o preço mínimo a ser submetido à apreciação do Conselho Nacional de Desestatização, órgão que detém o poder de aprová-lo.

Vê-se, assim, que o citado Programa contempla diversas ações governamentais e administrativas que requerem um esforço adicional na fiscalização. Não sem razão, pois é longo o caminho a ser percorrido desde a inclusão da empresa no Programa até a sua alienação total e liquidação. Resta considerar como passos necessários as contratações, mediante licitação, das empresas de consultoria referidas anteriormente. Em regra, cada uma utiliza vários meses na elaboração dos relatórios de avaliação econômico-financeira da estatal privatizada. Muitas vezes esse trabalho resulta em extensos relatórios, contendo milhares de páginas, que deverão ser analisados pelo TCU.

### 3.1. Disciplinamento Normativo

Diante de tamanha complexidade, logo após o lançamento do Programa, o Tribunal enfrentou algumas dificuldades no exercício da fiscalização que lhe compete, tendo em vista o pouco tempo de que dispunha para analisar os laudos de avaliação elaborados pelas empresas de consultoria contratadas pelo BNDES.

Com vistas a solucionar este problema e a fim de melhor ordenar o controle a ser exercido, o TCU, no uso do poder regulamentar que lhe assegura a sua Lei Orgânica, estabeleceu, mediante instrução normativa, seis estágios de apreciação do processo de privatização de uma empresa, fixando, para cada um deles, a documentação a ser enviada pelo BNDES e os prazos a serem cumpridos.

Dessa forma, de acordo com a evolução do processo de privatização da empresa, foi definida a documentação a ser encaminhada ao Tribunal em relação a cada estágio, o que contempla, entre outros

elementos, o processo licitatório para contratação dos consultores, os relatórios de avaliação econômico-financeira, a fixação do preço mínimo e sua justificativa, edital de venda, moedas utilizadas no pagamento e demais informações relativas à liquidação financeira da operação.

Detalhadamente, os estágios definem a seguinte documentação:

#### Primeiro Estágio:

- a) razões e fundamentação constitucional e legal da proposta de privatização;
- b) recibo de depósito de ações junto ao Fundo Nacional de Desestatização;
- c) mandato do depositante das citadas ações em favor do BNDES;
- d) data, valor, condições, forma de implementação, títulos e meios de pagamento utilizados em investimentos ou em inversão financeira de qualquer natureza, inclusive mediante assunção de débitos, realizada na empresa por órgãos e entidades públicas ou sob controle, direto ou indireto, do Governo Federal nos 5 anos anteriores à inclusão no Programa Nacional de Desestatização; e
- e) data, valor, condições e forma de implementação de renúncia de direito contra entidade privada ou pessoa física cujo montante supere um por cento do patrimônio líquido nos 5 anos anteriores à inclusão no Programa.

#### Segundo Estágio:

- a) processo licitatório para contratação dos serviços de auditoria externa independente.

#### Terceiro Estágio:

- a) processos licitatórios para contratação dos serviços de consultoria responsáveis pela avaliação da empresa.

#### Quarto Estágio:

- a) relatórios dos serviços de avaliação econômico-financeira e de montagem e execução do processo de privatização; e
- b) relatório do terceiro avaliador, na hipó-

tese de se ter verificado diferença superior a 20% entre os resultados alcançados pelas duas primeiras consultorias.

#### **Quinto Estágio:**

- a) data, valor, condições, forma de implementação, títulos e meios de pagamento utilizados na adoção de medidas para saneamento financeiro da empresa;
- b) data, valor, condições, forma de implementação, títulos e meios de pagamento utilizados em investimentos ou em inversões financeiras de qualquer natureza, além das previstas na alínea anterior, realizadas na empresa por órgãos e entidades públicas ou sob controle, direto ou indireto, do Governo Federal a partir de sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização;
- c) data, valor, condições e forma de implementação de renúncia de direito contra entidade privada ou pessoa física cujo montante supere um por cento do patrimônio líquido a partir de sua inclusão no Programa;
- d) proposta de preço mínimo de venda;
- e) aprovação do preço mínimo de venda pela assembléia de acionistas;
- f) ato de fixação do preço mínimo de venda; e
- g) edital de alienação das ações.

#### **Sexto Estágio:**

- a) preço final de venda;
- b) prazos, condições e moedas de desestatização utilizadas para liquidação financeira da operação;
- c) relação dos adquirentes, com indicação de nacionalidades e de tipos, preços e quantidades de ações adquiridas;
- d) data, valor e condições de financiamentos concedidos aos adquirentes para compra de moedas de privatização no mercado financeiro;
- e) contratos formalizados com manifestação do Gestor do Fundo Nacional de Desestatização sobre o fiel cumprimento de seus termos;
- f) relatório e parecer dos auditores independentes; e

- g) total das despesas administrativas e promocionais incorridas para realização da operação de privatização.

A fim de assegurar que o Tribunal tivesse tempo suficiente para analisar toda essa documentação antes da venda da empresa, os prazos de encaminhamento dos relatórios de avaliação econômico-financeira, do edital de venda e do instrumento que fixou o preço mínimo foram determinados com base na data do leilão.

Desse modo, os relatórios de avaliação econômico-financeira e de montagem e execução do processo de privatização, por exemplo, devem ser encaminhados com no mínimo 60 dias de antecedência em relação à data do leilão.

Observamos, porém, que, não obstante o envio da documentação obedecer a seis estágios distintos, a Corte de Contas procede à sua apreciação, agrupando referidos estágios em três etapas a saber:

Primeira etapa: apreciação da documentação relativa aos primeiro, segundo e terceiro estágios;

Segunda Etapa: apreciação da documentação referente aos quarto e quinto estágios;

Terceira Etapa: apreciação da documentação concernente ao sexto estágio.

É de ressaltar, ainda que a sistemática atual de controle está sendo objeto de revisão, no âmbito do Tribunal, de modo a adequar os normativos internos ao novo regramento da matéria, dado pela Lei nº 9.491/97, visando sempre a conferir maior agilidade e eficiência ao acompanhamento dos processos de desestatização.

Registre-se, também, que o TCU *tem adotado procedimento de fiscalização similar ao que ora exponho no acompanhamento dos processos de concessão de obras e de serviços públicos e nos de permissão e de autorização de serviços públicos, já levando em consideração a nova visão a respeito do tema adotado pelo Governo Federal, que se consubstancia na criação de Agências Nacionais, de natureza jurídica autárquica especial, cujo objetivo primordial é implementar as políticas e diretrizes do Governo Federal para cada setor, mediante a regulamentação, outorga e fiscalização das concessões, permissões e autorizações de serviço público.*

### 3.2. Outros mecanismos de atuação

Não obstante os procedimentos aqui apresentados, não fica inerte a Corte de Contas, somente aguardando a chegada da documentação anteriormente referida, para decidir com base apenas nas informações ali contidas. Ao contrário, ao se estabelecerem os mencionados estágios para envio da documentação ao Tribunal, não se pretendeu criar amarras à atuação do TCU, mais sim impor rigor à obrigação constitucional do BNDES de prestar contas ao Tribunal.

Demonstração inequívoca do que afirmamos são as constantes inspeções realizadas por técnicos do Tribunal, a fim de colher junto à empresa a ser privatizada informações que possibilitem um maior conhecimento sobre aquela estatal e sirvam de subsídios na análise dos laudos de avaliação apresentados pelas consultoras contratadas pelo BNDES.

Lembro, que, nesse propósito, os técnicos do Tribunal têm acesso irrestrito a toda a documentação, inclusive àquela colocada no "data room", que é uma sala onde a documentação fica guardada e, em relação à qual, os investidores, dependendo do caso, precisam pagar até 100 mil reais para terem acesso à sala e, conseqüentemente, à citada documentação.

É de notar, também, que, diante da constatação de irregularidades que demandem uma rápida atuação do TCU, deve o processo ser encaminhado imediatamente ao respectivo ministro-Relator a fim de que submeta a matéria à apreciação do Colegiado, demonstrando mais uma vez a liberdade de atuação do Tribunal na fiscalização das privatizações.

Cumpra salientar, ainda, a possibilidade de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato apresentarem denúncia ao Tribunal acerca de possíveis irregularidades ou ilegalidades ocorridas em processos de privatizações, a qual será processada em sigilo, até decisão definitiva da matéria. Procura-se, com isso, concretizar a melhor e mais eficiente forma de controle existente, qual seja o controle exercido diretamente pela sociedade, previsto no texto constitucional (art. 74, § 2º) e regulamentado pelos arts. 53 a 55 da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92).

Vê-se, assim, que os procedimentos adotados pelo Tribunal servem não somente para assegurar a tempestiva prestação de contas por parte do

BNDES, mas principalmente para viabilizar o acompanhamento *pari passu* de todo o processo de privatização de uma empresa, desde a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização até sua total liquidação.

Diante dessa realidade, o TCU vinha desde o início do Programa exercendo fiscalização descentralizada, por meio de suas diversas Secretarias de Controle Externo, tanto da Sede quanto de suas representações em cada Estado da Federação. A experiência demonstrou, no entanto, que o grau de complexidade dos trabalhos desenvolvidos com vistas à avaliação econômico-financeira de uma empresa exige formação acadêmica específica e profundo conhecimento acerca do Programa Nacional de Desestatização e legislação pertinente, assim como da experiência de outros países em processos de venda de empresas estatais.

Em resposta a essas exigências, o Tribunal, em junho de 1995, criou um Grupo de Trabalho, que posteriormente foi transformado na 3ª Divisão Técnica da 9ª Secretaria de Controle Externo, com a incumbência de se especializar no assunto "privatização" e analisar todos os processos dessa natureza submetidos à apreciação da Corte de Contas.

Além disso, dependendo da complexidade da matéria, o TCU está autorizado por sua Lei Orgânica a requisitar, no âmbito da Administração Pública Federal, profissionais que possam auxiliar as citadas análises, em virtude de seu conhecimento técnico específico sobre determinado ramo de atividade.

Não obstante todos os esforços do Tribunal com vistas ao aperfeiçoamento do controle que lhe cabe exercer, temos consciência de que outras medidas ainda devem ser adotadas a fim de melhor garantir a Corte de Contas dos recursos necessários ao exercício de suas atribuições, o que infelizmente encontra limites nos escassos recursos humanos e materiais, pois, a exemplo do que ocorre em outros países, o ideal seria o TCU ter condições de elaborar uma avaliação econômico-financeira tão profunda quanto a realizada pelas consultorias contratadas pelo BNDES, para fins de comparação com o preço proposto por estas.

Entretanto, não há dúvida de que os procedimentos utilizados pela Corte de Contas, têm-se mostrado eficazes na fiscalização do PND, merecendo registro a decisão adotada na sessão de 25.10.95 e ratificada na sessão de 22.05.96, quando se apre-

ciou processo de alienação da participação acionária da Petrobrás Química S. A. – PETROQUISA – na Estireno do Nordeste S. A. – EDN. Naquela assentada, o Tribunal Pleno decidiu sustar o leilão no qual ocorreria a venda da participação acionária da PETROQUISA na EDN, por discordar dos estudos a partir dos quais foi fixado o preço mínimo da referida participação. Na mesma oportunidade, o Tribunal determinou ao BNDES que procedesse a uma reavaliação dessa participação, o que resultou em um novo preço mínimo no valor de 17 milhões de reais, preço este que superou em 80% o fixado anteriormente e que motivou a sustação do leilão.

Vale citar, mais recentemente, a decisão adotada na sessão de 20 de agosto de 1997, prolatada nos autos do processo de acompanhamento de outorga de Concessão do Serviço Móvel Celular – Banda “B”, que, a exemplo dos demais processos de outorga de Concessão de Serviço Público, é acompanhado pelo Tribunal, observando-se seis estágios, nos termos de sistemática semelhante àquela que apresentamos anteriormente.

Naquela oportunidade, o TCU assinou prazo para que a autoridade competente providenciasse a alteração do contrato assinado com a firma vencedora da Área de Concessão nº 7, tendo em vista o referido contrato ter previsto carência de 12 meses para o pagamento pela Concessionária das parcelas relativas à outorga da Concessão, ao passo que o Edital e a minuta de contrato que dele faz parte previam atualização monetária e juros de 1% ao mês, sem qualquer carência. Ressalto que a inusitada cláusula contratual, caso o TCU não tivesse determinado a sua alteração, provocaria um prejuízo aos cofres públicos da ordem de 93 milhões de reais.

Vê-se, assim, que a atuação tempestiva do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos casos aqui mencionados, evitou que o patrimônio público fosse lesado, assegurando uma venda em condições e preços mais compatíveis com a realidade das empresas.

Além disso, convém mencionar, pela relevância e atualidade do tema, as desestatizações dos Portos. Refiro-me mais especificamente àqueles Portos que, com fundamento na Lei nº 9.277/96 e no Decreto que a regulamenta (Decreto nº 2.184/97), estão tendo a sua exploração delegada a alguns Municípios e Estados da Federação, mediante convênio, cujas cláusulas essenciais devem ser previamente aprovadas pelo Conselho Nacional de Desestatização.

Mencionado convênio deve conter, entre outras, a obrigação a ser assumida pelo delegatário de “*dar prosseguimento à política de privatização da operação portuária e de arrendamento de áreas e instalações fixadas pelo Governo Federal*” (art 3º, inciso I, do Decreto nº 2.184/97).

Em face disso, o Ministério Público junto ao TCU ofereceu, recentemente, Representação, requerendo da Corte as devidas providências junto ao Ministério dos Transportes, por entender serem inconstitucionais os arts. 2º e 3º da Lei nº 9.277/96, tendo em vista que o art. 21, inciso XII, da Constituição Federal somente admite a exploração direta ou “*mediante autorização, concessão ou permissão*”.

Ressalto que, nesses casos, nos termos do Enunciado nº 347 da Súmula de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “*O Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público*”.

Registro que citada Representação não foi até o momento julgada pelo Tribunal. No entanto, independentemente da decisão que vier a ser adotada pela Corte, pode-se, desde logo, antever as dificuldades a serem enfrentadas pelo controle externo na fiscalização dos processos de privatização dos Portos.

#### 4. Atuação do TCU na fase pós-privatização

No que concerne à fase pós-privatização, cumpre mencionar o pronunciamento do presidente do TCU, ministro Homero Santos, na Sessão Plenária de 13 de agosto do corrente ano, no sentido de que *esta fase é terreno fértil que merece estudos mais aprofundados, nos moldes de uma verdadeira avaliação de programas governamentais, a fim de averiguar os reais impactos do PND em confronto com os resultados esperados*.

Quais são as efetivas contribuições da transferência de setores de alta relevância no cenário econômico para a gerência privada? Os resultados alcançados são realmente os que o Programa se propõe a atingir? *O nível de investimentos realizados pelos novos proprietários corresponde ao esperado? Esses são alguns dos questionamentos lembrados pelo ilustre presidente da Corte de Contas “cujas respostas são valiosas tanto para o desenvolvimento do Programa, como para a própria melhoria da gestão de recursos públicos”*

Deve-se resaltar que a essas perguntas muitas outras podem se somar, como, por exemplo, saber se houve melhora na qualidade dos serviços prestados ou dos produtos vendidos e identificar se ocorreu aumento ou redução dos preços cobrados antes e após a privatização.

Preocupação semelhante à do presidente Homero Santos manifestou recentemente o ministro Marcos Vilaça, em comunicação ao Plenário, especialmente no que concerne ao desempenho operacional dos sistemas que ordenam os transportes aéreo, aquático e terrestre do País, em face dos resultados alcançados com a transferência ao setor privado da exploração de obras e serviços públicos em geral, realizados, na maioria dos casos, mediante concessão.

Com vistas a esclarecer referidas dúvidas, intenta o TCU uma série de estudos tendentes a viabilizar a atuação do Tribunal na fase pós-privatização, inclusive junto às empresas privatizadas, por meio da coleta de informações gerenciais voluntariamente cedidas à Corte de Contas ou, caso contrário, requisitadas à Comissão de Valores Imobiliários, a quem devem as referidas empresas fornecer as informações solicitadas.

A análise a ser efetuada deve-se pautar em uma avaliação comparativa entre as projeções efetuadas pelas consultoras responsáveis pela avaliação econômico-financeira da empresa e as expectativas do Governo e da sociedade. Tais estudos deverão seguir parâmetros a serem objetivamente estabelecidos pelo Tribunal e, também, ponderados de acordo com os resultados verificados em experiências de outros países, cujas estatais foram transferidas à iniciativa privada.

Referido estudo ganha relevo se considerarmos os recentes contratos de concessão celebrados pelo Governo nas áreas de energia elétrica e de transporte ferroviário, porquanto o TCU já tem recebido questionamentos relativos ao fraco desempenho da Light e das malhas da Rede Ferroviária Federal, mormente em face das metas contratualmente assumidas pelos adquirentes dessas empresas.

Não obstante, espera-se que a atuação das Agências reguladoras, idealizadas pelo Governo, contribuirá consideravelmente na avaliação do período pós-privatização, caso, de fato, essas Agências cumpram com eficiência as finalidades para as quais foram criadas.

## 5. Avaliação do Programa Nacional de Desestatização diante da experiência do TCU

Mencionamos, anteriormente, os objetivos fundamentais do Programa Nacional de Desestatização, definidos, inicialmente, pela Lei nº 8.031/90 e repetidos pela Lei nº 9.491/97. Analisando os resultados até agora alcançados, é possível, desde já afirmar que o PND requer a reformulação de vários aspectos relativos à sua condução, a fim de que as suas finalidades possam efetivamente ser atingidas.

No que concerne à reestruturação econômica do setor público, por meio da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida, é de se observar que, nos anos de 1991 a 1993, quase na totalidade das empresas privatizadas foram utilizados como meios de pagamento títulos representativos da dívida pública, adquiridos com significativos deságios no mercado financeiro, mas recebidos pelo seu valor de face ou adquiridos do próprio BNDES por meio de financiamentos em condições extremamente favoráveis aos mutuários (prazo de doze anos, carência de dois anos, juros de 6,5% ao ano, tendo como garantia as ações das empresas adquiridas).

Ainda com relação a este aspecto, cabe ressaltar a questão da injeção de recursos públicos nas empresas incluídas no PND antes de sua transferência de controle, pois, ainda que se fizesse necessário, em alguns casos, aliviar as difíceis condições das empresas, a fim de torná-las atraentes aos potenciais investidores, os aportes de capital foram, em algumas oportunidades, superiores aos valores efetivamente arrecadados com a venda, o que resultou não em melhoria, mas sim em agravamento da situação do Erário, mormente quando se constata que, em determinadas situações, as despesas foram realizadas em moeda corrente, ao passo que o Tesouro recebeu em contrapartida as denominadas "moedas podres", quando do pagamento do preço de venda.

Da mesma forma, a experiência mostra que, em alguns casos, foram frustradas as expectativas de retomada de investimentos nos setores privatizados, modernização do parque industrial, ampliação da competitividade e aumento da oferta de empregos.

Com efeito, diante da inexistência de regras bem definidas no tocante aos limites de participação dos futuros sócios nos leilões de venda e também no que se refere à administração das empresas transfe-

ridas para o capital privado, o setor de fertilizantes, por exemplo, passou a ostentar elevado nível de concentração de seu controle, enquanto no setor de siderurgia houve a formação de monopólios na fabricação de determinados produtos e, em um caso extremo, o fechamento puro e simples de uma das entidades alienadas, como mera estratégia empresarial, fatos estes que desestimulam quando não inviabilizam qualquer investimento ou modernização do parque industrial e que, certamente, não colaboraram para o aumento da competitividade na economia brasileira nem para a democratização do capital, além de contribuir para o desemprego no País.

Em relação ao objetivo que visa a permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja essencial para a consecução das prioridades nacionais, cumpre destacar que os recursos arrecadados não se encontram vinculados a uma finalidade específica, o que impossibilita dizer se contribuíram para o desenvolvimento de atividades nas quais fosse fundamental a presença estatal, como a construção de escolas e hospitais, a realização de obras de infraestrutura, a aplicação de recursos em setores considerados estratégicos ou outras atividades cuja finalidade seja o atendimento às necessidades básicas dos cidadãos.

Por fim, no que concerne ao fortalecimento do mercado de capitais, por meio do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa, pode-se considerá-lo profundamente prejudicado, tendo em vista que a adoção da sistemática de venda de ações por lotes, a reduzida participação acionária assegurada aos empregados e a ausência de estímulos à participação de pequenos investidores, além da inexistência de normas regulamentadoras das transferências posteriores de propriedade das ações alienadas, impediram a efetiva democratização do capital e possibilitaram, em algumas situações, até mesmo a aquisição de empresas por um único grupo econômico.

Há que mencionar ainda os critérios adotados para o estabelecimento do preço mínimo. Na maioria dos casos apreciados tem prevalecido o método do valor presente do fluxo de caixa operacional, ajustado pelos valores dos direitos e obrigações não vinculados às suas atividades operacionais, bem como pelos valores que reflitam contingências e outros efeitos.

Não obstante a aceitação universal deste critério de mensuração do valor econômico de uma empresa, o que se observou na prática foi a utilização de parâmetros extremamente conservadores na elaboração das projeções de longo prazo, o que contribuiu sobremaneira para deprimir as estimativas de receitas e elevar as de despesas. Tal constatação decorreu, dentre outras observações, da análise, realizada um a dois anos após o leilão de venda, dos balanços das empresas privatizadas em comparação com os fluxos de caixa projetados pelas consultorias contratadas durante o processo, sendo possível identificar casos em que a empresa apresentou lucro já no primeiro ano após a privatização, ao passo que o fluxo de caixa previa prejuízos no mínimo até o terceiro ano.

Gostaríamos de alertar também para a opção adotada pelo Governo de venda imediata da totalidade ou quase totalidade das ações que detém, o que implica duas consequências negativas: a primeira diz respeito ao elevado número de ações ofertadas, o que inibe a ocorrência de ágio no preço de venda; a segunda refere-se à impossibilidade de o poder público também auferir uma fração dos ganhos decorrentes de eventuais valorizações das ações, posteriores à transferência do controle.

É de notar que as duas consequências citadas poderiam ser evitadas caso a alienação das ações ocorresse ao longo de um ou dois anos ou até mais, dependendo da empresa a ser privatizada. A pressa na venda das estatais já deu mostras suficientes, ao longo desses quase oito anos de privatizações, de que pouco se justifica. A condução de ações governamentais com a magnitude que possui o Programa Nacional de Desestatização não é compatível com o aodamento no administrar, não somente em razão da impossibilidade de pulverização do capital da empresa entre pequenos investidores, mas principalmente pelos efeitos danosos que pode causar à economia nacional a existência de monopólios privados em alguns setores estratégicos de produção, efeitos esses, é bom frisar, que, nessas condições, perpetuam-se no tempo e produzem reflexos em outras atividades econômicas.

## Conclusão

Cumprе аcentuar, entretanto, que várias medidas vêm sendo adotadas com vistas ao aperfeiçoamento do Programa, conforme já se pode constatar



em relação à utilização de moeda corrente nos casos da Rede Ferroviária Federal, da Companhia Vale do Rio Doce e das empresas do Sistema Telebrás.

Aliás, em relação à Companhia Vale do Rio Doce, merece elogios a criação das ações de classe especial, conhecidas como *golden shares*, porquanto preservam o direito de veto do Governo em alguns assuntos da entidade, após a sua privatização.

Considerando a relevância do Programa Nacional de Desestatização como instrumento de redefinição do papel do Estado, capaz de provocar profundas alterações na economia nacional e na vida da população, avulta o papel do Tribunal de Contas da União e também dos Tribunais de Contas Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, no que se refere à privatização de suas respectivas empresas, tendo em vista o resguardo dos direitos dos cidadãos, tanto na qualidade de consumidores dos bens produzidos quanto na de proprietários indiretos das empresas estatais a serem alienadas. Devem as Cortes de Contas, diante da grandeza e relevância dos

Programas de Desestatização, envidar esforços na busca do aperfeiçoamento do exame dos processos de privatização em estrito cumprimento às suas mais legítimas atividades de fiscalização.

Por fim, acentuo a necessidade de permanente aprimoramento do controle externo relativamente às futuras ações no campo da desestatização, com relevo para a privatização dos setores elétrico e portuário, não só pelos altos valores envolvidos, mas, principalmente, pela importância estratégica destas áreas na vida econômica e social do País.

---

*\* Palestra proferida, na qualidade de painelista, no I Seminário Nacional de Controle Externo, realizado no período de 26 a 29/10/98 no Estado de Pernambuco.*