
**CODESA - PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO DE ÁREAS
PORTUÁRIAS
Representação**

Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto

Grupo I – Classe VII – Plenário

TC nº 300.184/1998-0 com 2 volumes, Anexo TC-004.579/1998-4

Natureza: Representação

Entidade: Companhia Docas do Espírito Santo S.A. – CODESA.

Interessada: Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo.

Ementa: Representação sobre possíveis irregularidades acerca o processo de desestatização de áreas portuárias da Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA. Conhecimento. Constatações de diversas irregularidades/ilegalidades na condução do processo. Determinações. Ciência ao Ministro dos Transportes, ao Presidente do Conselho Nacional de Desestatização – CND, ao Presidente da CODESA e ao Procurador da República no Estado do Espírito Santo. Juntada, por cópia, dos elementos pertinentes destes autos às contas da CODESA.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução do Analista 3ª Divisão Técnica da 9ª SECEX, constante às fls. 498/532, que além de proporcionar uma visão detalhada dos fatos contidos nos autos, faz uma análise meticulosa dos mesmos.

“Trata-se de Representação formulada pela SECEX/ES concernente a graves irregularidades detectadas em Inspeção referente ao processo de desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo S.A.- CODESA, empresa incluída no Programa Nacional de Desestatização mediante o Decreto nº 1.990, de 29 de agosto de 1996.

2.A Inspeção citada originou-se de Representação feita pela 9ª SECEX (TC 004.579/98-4) em razão de notícias vinculadas pela imprensa segundo o que as receitas a serem obtidas pela CODESA decorrentes do arrendamento de suas instalações portuárias seriam irrisórias e insuficientes para cobrir suas despesas (fls. 29).

3.Posteriormente, nos termos do Despacho Exarado pelo Ministro Relator (fls. 366), o TC 004.579/98-4 foi juntado aos presentes autos, tendo em vista que parte das matérias tratadas nesse processo estão sendo objeto de análise nestes autos.

HISTÓRICO

4. No curso dos trabalhos de Inspeção realizados no âmbito do TC 004.579/98-4, a equipe de analistas representou ao Tribunal, com base no art. 209 do Regimento Interno desta Casa, pois entendeu estar caracterizada situação de iminência de dano ao erário no montante de R\$ 49.831.200,00, bem como entendeu caracterizada a ausência de cláusulas essenciais em minutas de contrato e outras irregularidades consideradas graves.

5. Segundo a Representação, foram analisados os processos licitatórios referentes ao arrendamento dos berços 203, 204 e 205 do Cais de Capuaba (LEILÃO PND/MT/CODESA 01/98), e do berço 206 do Cais de Paul (LEILÃO PND/MT/CODESA 02/98), todos pertencentes ao Porto de Vitória.

6. O LEILÃO/PND/MT/CODESA Nº 01/98 (folhas 30 a 96) tinha por objeto o “Arrendamento do Cais de Capuaba – Berços 203, 204 e 205 do Porto de Vitória, denominado PROARI Nº 02, constituído de 102.686,00 m² de área, instalações e equipamentos, por 25 (vinte e cinco) anos, renovável por um igual período”. O preço mínimo fixado pela Resolução/CND nº 3/98 (folha 89 do TC 004.579/98-4) foi de R\$ 29.998.328,90, valor sobre o qual não houve ágio, sagrando-se vencedora do certame a Companhia Vale do Rio Doce S.A. - CVRD, em leilão na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro realizado em 06/05/98.

7. O LEILÃO/PND/MT/CODESA Nº 02/98 (folhas 98 a 164) tinha por objeto o “Arrendamento do Cais de Paul – Berço 206 do Porto de Vitória, denominado PROARI Nº 03, constituído de 30.860,00 m² de área, instalações e equipamentos, por 25 (vinte e cinco) anos, renovável por um igual período”. O preço mínimo fixado pela Resolução/CND nº 4/98 (folha 225) foi de R\$ 10.718.523,57, valor sobre o qual não houve ágio, sagrando-se vencedor do certame o Consórcio PEIÚ S.A, em leilão na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro realizado em 13/05/98.

8. Cabe registrar que essa licitação havia sido revogada, antes da realização do leilão, sem que fossem evidenciadas as razões para tanto. Não consta do processo o despacho de revogação, fundamentado circunstanciadamente, conforme exigido pelo artigo 38, IX, da Lei nº 8.666/93. O leilão foi realizado em função de liminar conseguida na Justiça pelo Consórcio PEIÚ.

9. O Relatório apresentado pela SECEX/ES indica a existência das seguintes irregularidades:

a) ausência de cláusulas essenciais nas minutas de contrato previstas nas leis nº 8.666/93, 8.630/93 e, principalmente, 8.987/95 (itens 6.1.2.1 a 6.1.2.7, fls. 05/17);

b) ausência de Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) exigido no art. 4º, § 1º, da Lei nº 8.630/93 (item 6.2.1, fls. 18/20);

c) ausência, no valor do contrato de arrendamento, da remuneração pelo uso das estruturas de acostagem, conforme exigência do art. 4º, § 4º, da Lei nº 8.630/93 (item 6.2.2, fls. 20/23); e

d) insuficiência das receitas a serem obtidas com os arrendamentos (item 6.2.3, fls. 23/27).

e) Com base nas falhas, impropriedades e ilegalidades encontradas, foi proposta a anulação dos processos de arrendamento em questão, bem como sugeriu-se a fiscalização de processos de arrendamento semelhantes. Propôs-se, ainda, que fosse determinado à CODESA que essa se abstinhasse de assinar os contratos de arrendamento.

11. O Ministro-Relator, em Despacho de fls. 439, remeteu os autos a esta Divisão Técnica para que fossem analisados os questionamentos efetivados pela SECEX/ES, em especial os seguintes:

a) obrigatoriedade quanto à observância às disposições da Leis nºs 8.630/93, 8.666/93, 8.987/95 e 9.491/97 pela CODESA nos arrendamentos procedidos;

b) não inclusão, no valor do contrato de arrendamento, da remuneração pelo uso das estruturas de acostagem (cais, rampas e dolphins) e quantificação do prejuízo decorrente – caso exista; e

c) existência de prejuízos à CODESA e obstáculos ao atingimento dos objetivos fundamentais do PND em função dos arrendamentos analisados.

12. Após exame da matéria (fls. 440/452), a 9ª SECEX apresentou as seguintes conclusões:

i - Aos arrendamentos em questão se aplicam os ditames das leis nº 8630/93, 8.666/93 e 9.491/97. Por não tratarem de concessões de serviços públicos, não se sujeitam aos preceitos da Lei nº 8.987/95;

ii - Os documentos trazidos aos autos não são suficientes para analisar a economicidade das operações de arrendamento no que tange à remuneração pelas instalações de infra-estrutura de acostagem. As informações existentes mostram a divergência entre o entendimento da CODESA e o dos consultores no que se refere à responsabilidade por essas instalações;

iii - Os arrendamentos em análise estão em consonância com os principais objetivos do Programa Nacional de Desestatização (PND);

iv - Considerando a materialidade dos arrendamentos ora analisados, cumpre recomendar que o Tribunal determine o encaminhamento, previamente ao leilão, dos estudos de avaliação e do edital de privatização, juntamente com a decisão que aprova o preço mínimo das futuras operações de arrendamento.

13. Havendo-se detectado que os relatórios de avaliação não traziam detalhamento necessário para analisar a economicidade das operações de arrendamento, foram os autos encaminhados ao Ministro-Relator que autorizou a realização de diligência à CODESA solicitando os seguintes esclarecimentos (Ofício 9ª SECEX nº 554/98, de 16/12/98):

a) quais os critérios utilizados na fixação dos valores a serem pagos pelo arrendatário em função da carga movimentada ?

b) uma vez que a CODESA considera que a infra-estrutura de acostagem é de responsabilidade do arrendatário, qual a razão das receitas e dos custos referentes à utilização dessas instalações não estarem incluídas nos fluxos de caixa projetados para os dois cais objetos dos arrendamentos em análise ?

- c) justificar a adoção das seguintes premissas nos estudos de avaliação:
- consideração de um crescimento anual das despesas com pessoal e custos diversos de 3% ao ano, durante os primeiros 19 anos do arrendamento;
 - adoção de uma alíquota constante para impostos equivalente a 13,41% das receitas;
 - base de dados utilizada como parâmetro para o cálculo do custo de reprodução de bens imóveis, equipamentos e benfeitorias;
 - valores adotados como preço dos serviços a serem prestados pelo arrendatário; e
 - valores adotados para os custos variáveis.

14. Em atenção à diligência efetuada, a CODESA encaminhou, por meio da CA-DIRPRE-001, de 05/01/99 (fls. 457/462), os esclarecimentos que entendeu pertinentes. Contudo, as informações prestadas, embora elucidando alguns pontos, foram insatisfatórias por não descenderem ao nível de detalhamento necessário aos fins a que se destinavam, conforme instrução às folhas 464/467.

15. Uma vez que as instruções anteriores apontavam indícios de inconsistências nas projeções efetuadas, passíveis de comprometer as propostas de preço mínimo e as receitas da CODESA, realizou-se nova diligência (Ofício 9ª SECEX nº 007/99, de 03/02/99, fls. 472/473), solicitando o detalhamento da origem dos valores utilizados pela consultoria em sua avaliação. Foi ainda encaminhada cópia da última instrução para que não restasse dúvida quanto ao detalhamento que se fazia necessário, conforme a proposta apresentada na referida instrução:

Assim, entendemos fundamental o aprofundamento e o detalhamentos das informações prestadas pela CODESA, razão a nos levar a propor a reiteração da Diligência, nos seguintes termos:

1. Encaminhar os seguintes dados e/ou informações, se necessário providenciando-os junto à empresa que efetuou a avaliação dos arrendamentos:

a) demonstração e detalhamento completo dos cálculos que resultaram nos valores de receita por carga movimentada, discriminados a seguir, utilizados na confecção do fluxo de caixa, bem como todas as premissas, hipóteses e/ou projeções utilizadas, devidamente justificadas, com a indicação das fontes que dão suporte às bases de dados utilizadas.

Receita por tonelada de carga geral..... - R\$......3,50
Receita por tonelada de granel sólido..... - R\$......7,50
Receita por veículo..... - R\$....10,00
Receita por contêiner..... - R\$.140,00

b) demonstração e detalhamento completo dos cálculos que resultaram nos custos variáveis, discriminados a seguir, utilizados na confecção do fluxo de caixa, bem como todas as premissas, hipóteses e/ou projeções utilizadas, devidamente justificadas, com a indicação das fontes que dão suporte às bases de dados utilizadas.

<i>Custo de Arrendamento por tonelada de carga diversa...</i>	- R\$... 1,20
<i>Custo de Arrendamento por m².....</i>	- R\$... 0,50
<i>Custo de Arrendamento por veículo.....</i>	- R\$... 1,80
<i>Custo de Arrendamento por contêiner.....</i>	- R\$..12,00

c) série histórica de movimentação de cargas, de veículos e de contêineres, relativa aos anos de 1990 a 1996, bem como as projeções efetuadas, detalhando e justificando adequadamente os ajustes e correções efetuados.

Outrossim, propomos o encaminhamento de cópia da presente instrução, com o intuito de melhor esclarecer e facilitar o atendimento à diligência sugerida.

16.A CODESA encaminhou, por meio da carta CA-DIRPRE nº 034, de 24/02/99 (fls. 474/475), os esclarecimentos e a documentação que entendeu pertinentes.

17.Informou a CODESA que as solicitações contidas nas alíneas “a” e “b” foram encaminhadas à empresa contratada para efetuar a avaliação econômica da empresa. Esta, em resposta, limitou-se a enviar o fax DR-017/99, de 23/02/99 (fls. 05/06, vol. II) que, porém, não apresentou qualquer detalhamento, nem tampouco acrescentou qualquer informação que permitisse algum tipo de verificação.

18.Por fim, a CODESA sugeriu realização de reunião, neste Tribunal, com técnicos de seus quadros, da consultora e do Ministério dos Transportes. Com o intuito de colher alguma informação relevante, vez que foram infrutíferas as duas diligências efetuadas, realizou-se a reunião citada em 13/04/99, nas dependências deste Tribunal, e que contou com a presença, além dos representantes da CODESA e da DREER, do Secretário da 9ª SECEX, do Diretor da 3ª Divisão desta Secretaria, e de Assessora do Ministro Relator.

19. Nessa reunião ficou acertado que a CODESA encaminharia maior detalhamento quanto à formação de preços questionados na instrução anterior. Por meio da carta CA-DIRPRE nº 079, de 23/04/99 (fls. 487), a CODESA encaminhou relatório detalhando a determinação dos valores de arrendamento de suas instalações (fls. 84/104, vol. II)

ANÁLISE

20.O presente relatório tem por finalidade, atendendo ao Despacho exarado pelo Ministro Relator (fls. 439), analisar todos os questionamentos levantados pela SECEX/ES em sua Representação e em seu Relatório de Inspeção no TC 004.579/98-4, à luz das informações e esclarecimentos fornecidos pela CODESA em atenção às duas diligências efetuadas.

21.No entanto, deve ser ressaltado o fato de que muitas vezes as informações prestadas pela CODESA divergem das informações apresentadas pela empresa que efetuou a avaliação econômico-financeira.

Da Contratação dos Consultores

22.A SECEX/ES, na Inspeção realizada na CODESA, procedeu a análise das licitações relacionadas a contratação de serviços de avaliação dos arrendamentos. Na ocasião, o escopo dos trabalhos estava restrito à verificação da conformidade dos procedimentos licitatórios às leis aplicáveis à espécie.

23.Os processos analisados foram os seguintes:

CONVITE\CPL\Nº 030/97 (folhas 11 a 15)

Objeto: “contratação de serviços técnicos de engenharia para Avaliação Patrimonial e Econômico Financeira das instalações portuárias de Vitória e Barra do Riacho (...)”

Empresa vencedora: Dreer Consultores Associados S/C Ltda.

Valor: R\$ 142.050,00

Data da Autorização de Serviço: 29/07/97

ADITIVO AO CONVITE\CPL\Nº 030/97

Objeto: “Assessoramento técnico à CODESA e acompanhamento nas audiências públicas do Programa de Arrendamento das Áreas e Instalações, com levantamento, análise das informações e preparo de toda documentação pertinente”

Valor: R\$ 33.600,00

Data da Autorização de Serviço: 05/09/97

CONVITE/CPL/Nº 050/97 (folhas 16 a 21)

Objeto: “contratação de firma especializada para elaboração dos Cadernos de Encargos e respectivos Editais e Minutas de Contratos para as licitações, inicialmente previstas em número de 5 (cinco)”

Empresa vencedora: Dreer Consultores Associados S/C Ltda.

Valor: R\$ 36.200,00

Data da Autorização de Serviço: 21/10/97

24.As falhas encontradas pela equipe de inspeção encontram-se detalhadas no TC 004.579/98-4 e são devidamente analisadas adiante. Contudo, outras falhas detectadas nos autos merecem detida análise.

25.Cumpre registrar que à época da realização da primeira das licitações acima, já vigorava a Medida Provisória nº 1.481, editada pela primeira vez em 05/06/96. Essa medida provisória, após sua 52ª edição, foi convertida na Lei nº 9.491, em setembro de 1997, com poucas modificações. Assim, às desestatizações em tela, são aplicáveis as normas da MP citada, com a mesma redação da Lei nº 9.491/97.

26.Portanto, cabe inicialmente transcrever trecho da Lei nº 9.491/97 a respeito do papel do CND e da contratação de serviços de consultoria.

Art. 6º *Compete ao Conselho Nacional de Desestatização:*

...

§ 1º Na desestatização dos serviços públicos, o Conselho Nacional de Desestatização deverá recomendar, para aprovação ao Presidente da República, o órgão da Administração direta ou indireta que deverá ser **o responsável pela execução e acompanhamento do correspondente processo de desestatização**, ficando esse órgão, no que couber, com as atribuições previstas no art. 18 desta Lei.

§ 2º O Conselho Nacional de Desestatização poderá baixar normas regulamentadoras da desestatização de serviços públicos, objeto de concessão, permissão ou autorização, bem como determinar sejam adotados procedimentos previstos em legislação específica, conforme a natureza dos serviços a serem desestatizados.

Art. 18. Compete ao Gestor do Fundo:

...

IV - **promover a contratação de consultoria**, auditoria e outros serviços especializados necessários à execução das desestatizações;

...

VIII - preparar a documentação dos processos de desestatização, para apreciação do Tribunal de Contas da União;

27. Verifica-se que a Lei determina que a contratação dos serviços de consultoria é de competência do Gestor do FND (art. 18), ou do órgão indicado como responsável pela execução da desestatização (art. 6, § 1º).

28. Pesquisando-se a base de dados legislativa encontrada no sítio do Senado na Internet, foi possível localizar o Decreto nº 1.990, de 29/08/96, em seu artigo 4º, atribui ao Ministério dos Transportes a responsabilidade pela execução e acompanhamento do processo de desestatização.

29. Cobia ao Ministério dos Transportes, por força da lei, efetuar a contratação das consultorias, pois que a ele foram atribuídas as responsabilidades de gestor da desestatização. Contudo, as contratações foram realizadas não pelo Ministério, mas pela CODESA.

30. Não há, na lei, a possibilidade de delegação das competências referentes à gerência dos processos de desestatização. O gestor do FND, ou a entidade com as obrigações deste, não tem poderes para delegar a terceiros a realização de tarefas que a lei lhe atribuiu. O BNDES, atuando como gestor, não pode delegar a realização de tarefas de sua competência ao BNDESPAR, empresa de que detém o controle. Muito menos o Ministério poderia delegar a terceiros, a outra pessoa jurídica, a responsabilidade pela execução das tarefas que lhe cabem. Cabe lembrar que entre a CODESA e o Ministério dos Transporte não há qualquer relação de hierarquia. O Ministério detém apenas um poder de supervisão.

31. A leitura do artigo 31 do Decreto nº 1.204, de 29/07/94, permite evidenciar que, ao contrário do que foi feito, havia a necessidade de contratação de **duas empresas de consultoria** para a avaliação do empreendimento e definição do preço mínimo:

*Art. 31. O preço mínimo será fixado com base em estudos de avaliação, elaborados por **duas empresas** contratadas mediante licitação pública promovida pelo gestor do fundo.*

32. Existe previsão para um procedimento simplificado, conforme a redação do artigo 33 do mesmo Decreto:

Art. 33. A comissão diretora poderá estabelecer procedimentos simplificados para os processos de desestatização, inclusive para a fixação do preço mínimo, nos seguintes casos:

(...)

IV - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações da sociedade.

33. No entanto, não consta dos autos nenhuma menção a qualquer resolução da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização que tenha estabelecido procedimento simplificado para o arrendamento em tela. Na ausência dessa resolução, haveria de ser seguido o procedimento geral.

*34. Ainda em relação ao assunto, cabe citar o artigo 30 do Decreto 1.204/94 que estabelece algumas diretrizes para a determinação do preço mínimo. De acordo com esse artigo, há a necessidade de análise detalhada das condições de mercado, da situação econômico-financeira e das perspectivas de rentabilidade da sociedade. Determina, ainda, a necessidade de indicar **o valor econômico da empresa**, calculado a partir da **projeção do seu fluxo de caixa operacional**.*

35. O procedimento adotado nos demais processos de desestatização é o de se licitar a contratação de empresa, ou consórcio de empresas, para a prestação de serviços técnicos de consultoria e avaliação econômico-financeira de empresas. Essas consultoras normalmente realizam não apenas a avaliação econômica, mas também prestam serviços de consultoria jurídica, incluindo toda a modelagem do processo, a elaboração dos editais, contratos, etc.

36. A própria lei, em seu artigo 18, ao estabelecer a competência do Gestor para a realização de contratações de serviços necessários à desestatização, faz expressa menção aos serviços de consultoria e de auditoria.

*37. Ocorre, no entanto, que a CODESA, ao invés de licitar **serviços de avaliação econômico-financeira** para determinação de preço mínimo, definiu como objeto da licitação a contratação de **serviços técnicos de engenharia** para avaliação patrimonial e econômico-financeira das instalações portuárias (fls. 11).*

38. Exigiu, ainda, a CODESA, a prova de registro da empresa e de seus responsáveis técnicos junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), restringindo a participação do certame das empresas de consultoria.

39. Em nenhuma outra desestatização procedeu-se dessa forma. Seja no setor elétrico, no setor de telecomunicações, no setor de transportes, no setor siderúrgico ou no setor petroquímico, as licitações foram realizadas de modo a que participassem da concorrência empresas com efetiva capacidade de avaliação econômico-financeira. É evidente que um serviço de avaliação econômico-financeira não é um serviço de engenharia, e que a licitação promovida pela CODESA desviou-se da finalidade devida.

40. Semelhante desvio pode ser constatado no CONVITE/CPL/Nº 050/97, visando contratar serviços de “**elaboração** dos cadernos de encargos e respectivos **editais e minutas de contratos** para as licitações”.

41. Os serviços licitados (elaboração de editais e minutas de contrato) são evidentemente serviços tipicamente jurídicos. Contudo, o instrumento de convocação contém exigências (item 2.2-f, fls. 17) que não se aplicam a consultores nem da área jurídica, nem da área contábil, tais como “certidões de acervo técnico” ou “profissional detentor de atestado devidamente registrado no órgão competente”. Essas exigências são típicas, por exemplo, de engenheiros. Trata-se de exigência incabível à natureza dos serviços licitados, o que desvirtua o processo, restringindo indevidamente a participação na licitação.

42. Outra peculiaridade das licitações realizadas foi o tipo adotado de licitação. Nas demais desestatizações, ante a magnitude dos valores envolvidos e a relevância dos serviços técnicos a serem executados, as licitações de contratação de consultorias são do tipo técnica e preço, como recomenda a boa técnica de administração. Contudo, a CODESA realizou licitação **de menor preço**, na modalidade convite, sem atentar para o cuidado devido que deveria ter para com a **qualidade técnica** dos trabalhos a serem executados.

43. A não exigência de uma proposta técnica contribuiu, sem dúvida alguma, para a insuficiência dos trabalhos de avaliação apresentados.

44. Não obstante a irregularidade detectada, cabe notar que o resultado dos trabalhos de avaliação e a definição do preço mínimo foram aprovados pelo CND, o que permite concluir que este concordou com os procedimentos adotados, muito embora não estivessem de acordo com as determinações legais.

Ausência de cláusulas essenciais nas minutas de contrato

45. Verificou-se em instrução anterior que a lei faz distinção entre contratos de arrendamento e de concessão. Nos termos do art. 4º, da Lei nº 8.630/93, em seu inciso I, o contrato de arrendamento pode vir a ser celebrado com a União ou com sua concessionária (CODESA). Uma vez que a CODESA não é poder concedente, não pode outorgar uma concessão. Assim, o contrato de arrendamento a ser firmado com o futuros operadores portuários privados não pode ser confundido com um contrato de concessão, não devendo ser-lhe aplicada a lei de Concessões e Permissões.

46. Não sendo possível a aplicação da Lei das Concessões - 8.987/85, não subsistem as irregularidades apontadas pela SECEX/ES nos itens 6.1.2.1; 6.1.2.2; 6.1.2.3; 6.1.2.5, 6.1.2.6; e 6.1.2.7.

47. A irregularidade apontada no item 6.1.2.4 da representação refere-se à não definição, nos contratos de arrendamento, de valores de multas aplicáveis pelo descumprimento de cláusulas contratuais (art. 55, VII, da Lei nº 8.666/93), falha essa apontada no TC 004.579/98-4.

TC 004.579/98-4

48. Grande parte das constatações efetuadas pela equipe da SECEX/ES, no âmbito do TC 004.579/98-4, diziam respeito à infringência da Lei nº 8.987/95 (Lei das Concessões de Serviços Públicos). Conforme evidenciado anteriormente, a mencionada lei não se aplica à presente licitação, razão porque entendemos que essas constatações não consubstanciariam irregularidades.

49. Dentre outras constatações efetuadas pela SECEX/ES, várias encontram-se também consignadas nos autos do presente processo (TC 300.184/98-0) e já foram objeto de análise neste relatório. As demais constatações são analisadas a seguir.

50. A SECEX/ES procedeu a análise das seguintes licitações relacionadas aos arrendamentos objeto deste trabalho:

- CONVITE/CPL/Nº 030/97 (fls. 11/15), para a contratação de serviços técnicos de engenharia de avaliação patrimonial e econômico financeira.

- CONVITE/CPL/Nº 050/97 (fls. 16/21), para a contratação de firma especializada para elaboração dos Cadernos de Encargos e respectivos Editais e Minutas de Contratos para as licitações.

- LEILÃO/PND/MT/CODESA Nº 01/98 (fls. 22/88), para o Arrendamento do Cais de Capuaba – Berços 203, 204 e 205 do Porto de Vitória, denominado PROARI Nº 02.

- LEILÃO/PND/MT/CODESA Nº 02/98 (fls. 188/254), para o Arrendamento do Cais de Paul – Berço 206 do Porto de Vitória, denominado PROARI Nº 03.

51. As irregularidades encontradas encontram-se detalhadas no extenso relatório da equipe de inspeção, às folhas 5 a 26 desse processo. A seguir, serão apresentadas, de forma resumida, todas as falhas constatadas nos editais citados:

- Ausência, no processo, de edital e de minuta de contrato (artigo 38, I, da Lei nº 8.666/93).

- Ausência, no processo, de comprovação da publicação do extrato do contrato (artigos 38, XI, e 61, § único, da Lei nº 8.666/93).

- Ausência, no processo, de indicação do critério de aceitabilidade de preços (artigo 40, X, da Lei nº 8.666/93).

- Ausência de devida autuação, protocolação e numeração do processo administrativo, bem como ausência de autorização e de indicação do objeto (artigo 38, caput, da Lei nº 8.666/93).

- Ausência, no processo, de Anexo ao Edital, parte do instrumento editalício (artigo 38, I, da Lei nº 8.666/93).

- Ausência do ato de designação da comissão de licitação (artigo 38, III, da Lei nº 8.666/93).

- Ausência dos atos de adjudicação e homologação (artigo 38, VII, da Lei nº 8.666/93).

- Ausência de comprovantes de publicação do aviso do edital em jornal local e do Rio de Janeiro (local de realização do leilão) (artigo 38, II, da Lei nº 8.666/93).

- Ausência, no preâmbulo do edital, de menção que este será regido pela Lei nº 8.666/93 (artigo 40, caput, da Lei nº 8.666/93).

- Ausência, no edital, de sanções para o caso de inadimplemento (artigo 40, III, da Lei nº 8.666/93).

- Ausência, no edital, de instruções e normas para os recursos previstos em lei (artigo 40, XV, da Lei nº 8.666/93).

- Ausência, na minuta do contrato preliminar (implementação da transferência da gestão do cais), de cláusulas prevendo as penalidades cabíveis e o valor das multas (artigo 55, VII, da Lei nº 8.666/93), os casos de rescisão (artigo 55, VIII, da Lei nº 8.666/93) e a legislação aplicável à execução do contrato e aos casos omissos (artigo 55, XII, da Lei nº 8.666/93).

- Ausência, no processo, de despacho de revogação, fundamentado circunstanciadamente. (artigo 38, IX, da Lei nº 8.666/93).

- Ausência, no processo, de cópias dos documentos relativos à ação judicial de autoria do Consórcio Peiú S.A. (artigo 38, II, da Lei nº 8.666/93).

52. Considerando que muitas das falhas e irregularidades verificadas nos trabalhos de auditoria foram objeto de proposta na Representação que deu origem a este processo (TC 300.184/98-0), a equipe da SECEX/ES propôs, no TC 004.579/98-4, apenas as seguintes determinações:

“6.1.1.1. observe o cumprimento dos artigos 38, caput, I, II, III, VII, IX, e XI (comprovação da publicação do extrato do contrato), 40, caput (menção à Lei nº 8.666/93), III, X e XV, e § 2º, III, e 55, VIII e XII, todos da Lei nº 8.666/93, e 18, X, da Lei nº 8.987/95;

6.1.1.2. nos arrendamentos futuros, informe os critérios objetivos a serem utilizados na avaliação dos planos de trabalho dos licitantes, de forma a cumprir o disposto nos artigos 18, IX, da Lei nº 8.987/95 e 40, VII, da Lei nº 8.666/93;

6.1.1.3. faça constar das minutas dos contratos o valor da garantia (artigo 55, VI, da Lei nº 8.666/93); e

6.1.1.4. inclua, na cláusula relativa às obrigações da CODESA dos futuros contratos de arrendamento, a obrigação de receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas (artigo 29, VII, da Lei nº 8.987/95);

6.1.2. a juntada deste processo às contas da CODESA do exercício de 1998”.

53. Assim, entendemos pertinentes essas determinações, com exceção das que se reportam à Lei nº 8.987/95.

Ausência de relatório de impacto ambiental

54. Nos termos § 1º, do art. 4º, da Lei nº 8.630/93, a celebração do contrato de arrendamento deve ser precedida de aprovação do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA). Contudo, constatou a SECEX/ES a ausência de tal exigência tanto nos editais como nas minutas de contrato.

55. Constatou a SECEX/ES, também, que os cais em tela não possuem licença ambiental de operação, nem possuem um estudo ou relatório de impacto ambiental, encontrando-se, portanto, em situação irregular perante os órgãos de proteção ambiental.

56.No entanto, há previsão de cláusulas, na minuta de contrato, que obrigam a futura arrendatária a cumprir as exigências legais no que diz respeito à matéria ambiental (cláusula trigésima) e a arcar com a responsabilidade pelo licenciamento ambiental necessário (cláusula vigésima nona).

57.Cumpra citar o plano de metodologia e trabalho apresentado pela CVRD que alude a providências a serem tomadas para a obtenção de processo de licenciamento ambiental, processo esse em que será necessária a aprovação de um RIMA.

58.Entendemos que, ante a exigência legal de apresentação do RIMA, a CODESA deve exigir a apresentação da aprovação desse relatório, bem como exigir a licença ambiental de operação, como forma de sanear a falha encontrada, sem o prejuízo de determinação para que só assine contratos de arrendamento após a apresentação de Rima aprovado.

Metodologia de Avaliação Econômica

59.Para uma melhor compreensão das particularidades da metodologia adotada cabe, inicialmente, esclarecer o conceito de “valor econômico”, o qual é geralmente definido como o mais alto preço expresso em termos de moeda ou valor equivalente em moeda, possível de se obter em um mercado aberto e sem restrição, entre partes informadas e prudentes, agindo com independência e sem qualquer coação.

60.O “valor” de um negócio é geralmente uma função de diversos fatores tais como a natureza de suas atividades, seu porte, o endividamento existente, as condições econômicas do setor em geral e custos da implantação de empreendimentos econômicos semelhantes.

61.Os métodos de avaliação de negócios podem ser divididos em três grupos: os métodos de lucratividade; os métodos de avaliação de ativos; e os métodos de mercado.

62.Os métodos de mercado baseiam-se no princípio da substituição, assumindo-se que um comprador prudente não vai pagar mais por uma atividade do que o custo de adquirir um segundo empreendimento similar e com a mesma finalidade. Sob esta metodologia, há dois enfoques de avaliação: a comparação com operações de fusões e aquisições recentes; e os chamados múltiplos comparáveis. Esses métodos são utilizados quando não é possível ou conveniente realizar uma análise mais aprofundada do negócio ou empresa.

63.Os métodos de Lucratividade prevêm a continuidade das atividades do empreendimento considerando a sua probabilidade e capacidade potencial em gerar lucros futuros. Quando uma atividade possui um valor com o negócio em marcha os enfoques que podem normalmente ser usados para avaliação são o fluxo de caixa descontado a valor presente e a capitalização de lucros.

64.O Método dos Ativos é geralmente empregado para avaliar um negócio que é incapaz de gerar um retorno adequado ao investimento e que, portanto, deve ser liquidado.

65. Esses métodos são às vezes combinados para avaliação de um negócio: os ativos operacionais são avaliados pelo fluxo de caixa descontado, e os não operacionais, mediante métodos de avaliação de ativos. No entanto deve ficar claro que se um negócio é incapaz de gerar riqueza suficiente para remunerar o capital investido, é melhor liquidar a empresa e vender seus ativos. Por outro lado, se o empreendimento é lucrativo, a riqueza gerada por seus ativos operacionais é superior ao valor que seria obtido com a venda desses ativos.

66. Em outras palavras, o valor econômico de um empreendimento lucrativo é superior ao valor de seus ativos avaliados isoladamente. Assim, o método de avaliação de ativos não deve ser empregado senão subsidiariamente, como método auxiliar.

67. O método do fluxo de caixa descontado a valor presente é o mais utilizado dentre os métodos de lucratividade, e sem dúvida é o mais adequado para o caso em exame, ainda mais por se tratar de arrendamento e não de alienação de bens. Esse método consagrou-se em todo o mundo como o que mais apropriadamente traduz o valor econômico de um empreendimento, seja este uma empresa ou um negócio integrante de uma estrutura maior, esteja ele em fase operacional ou de projeto. Essa metodologia é universalmente adotada em transações que envolvem venda ou transferência de controle acionário, assim como na definição de valores para arrendamento de ativos operacionais, como no caso do arrendamento das malhas ferroviárias da RFFSA.

68. A metodologia do fluxo de caixa descontado está fundamentada no conceito de que o valor econômico inerente a um ativo ou negócio está diretamente relacionado aos montantes e às épocas nas quais os fluxos de caixa, livres, oriundos destes ativos, estarão disponíveis. Para o investidor/empreendedor o valor do negócio deve ser o valor atual do montante de recursos financeiros a serem gerados no futuro. Por estar preocupada com os fluxos de caixa, e não ao ativo em si, esta metodologia pode estimar o valor econômico até mesmo de ativos operacionais intangíveis.

69. Como esse método reflete exclusivamente o valor dos ativos operacionais, isto é, aqueles que participam na geração dos fluxos de caixa projetados, devem ser somados ao valor presente dos fluxos, os valores dos ativos redundantes ou não operacionais, assim, como deduzidos valores referente ao endividamento inicial do negócio não equacionados com a geração de caixa operacional quando aplicável.

70. Essa é a metodologia apropriada para avaliar os arrendamentos de serviços portuários, pois que parte da premissa de que os operadores continuarão a oferecer os serviços devidos, ou seja, haverá a continuidade de operações desenvolvidas nos cais em análise. As instalações portuárias (Cais de Paul e Cais de Capuaba) deveriam, portanto, ser analisadas como se fossem empresas independentes, com operações ativas durante o prazo do arrendamento.

71. A CODESA, questionada quanto ao modelo de avaliação utilizado nos processos de arrendamento dos Cais de Paul e Capuaba, ressaltou mais de uma vez que (fls. 198 e 457) esse modelo de avaliação vem sendo adotado em todos os portos

brasileiros, e que seus procedimentos tiveram como referência o modelo implementado pela CODESP, tendo como linhas mestras as orientações e determinações do Grupo de Trabalho dos Portos (GT-PORTOS), supervisionado pelo CND.

72. Informa a empresa que o programa de arrendamento de áreas e instalações dos portos de Vitória apresenta como **pressuposto** o fato de que “A avaliação patrimonial e econômico-financeira das instalações portuárias de Vitória e Barra do Riacho se distingue fundamentalmente dos outros processos de avaliação utilizados no Programa Nacional de Desestatização, tendo em vista não tratar-se da venda de um bem ou patrimônio e sim seu arrendamento ou aluguel, por prazo determinado, para exploração comercial de uma atividade específica”.

73. Verifica-se, assim, um equívoco desde os pressupostos da metodologia empregada. De fato, a avaliação econômico-financeira dos arrendamentos em tela em nada deveria diferir das demais avaliações ocorridas no âmbito do PND. Não só o arrendamento nada mais é que apenas uma forma de desestatização prevista no PND, como também mais de uma vez já foram realizadas desestatizações via arrendamento, como em todos os casos das malhas ferroviárias, pertencentes ou não à RFSSA.

74. Releva notar que inúmeros processos de desestatização não implicaram a venda de bens ou patrimônio, como nos processos de concessão, permissão ou autorização de serviços públicos, nos termos da Lei nº 9.491/97, e nem por isso deixaram de ser avaliados pelo método do fluxo de caixa futuro descontado a valor presente, notadamente no setor elétrico.

75. Assim, ao contrário do que foi assumido como premissa, não apenas o arrendamento das instalações portuárias **não é diferente** dos demais processos de desestatização, como a avaliação econômico-financeira há que ser realizada da maneira imposta pela legislação aplicável às desestatizações no âmbito do PND.

76. Conforme explicitado anteriormente, a regulamentação do PND efetuada à época pelo Decreto nº 1.204/94 foi mantida atualmente no Decreto nº 2.594/98, e preconiza que a avaliação de ativos a serem desestatizados, **inclusive por arrendamento**, deverá levar em consideração os estudos elaborados com base em análise detalhada das condições de mercado, da situação econômico-financeira e das perspectivas de rentabilidade da sociedade (art. 30, caput). Esses estudos deverão indicar o valor econômico da empresa, calculado a partir da **projeção do seu fluxo de caixa operacional**, ajustado pelos valores dos direitos e obrigações não vinculados às suas atividades operacionais, bem como pelos valores que refletem contingências e outros efeitos (art. 30, §§ 1º e 3º).

77. Resumidamente, segundo a CODESA, para a determinação dos valores para arrendamento foi realizada uma simulação no sentido de verificar qual o valor máximo que os interessados no arrendamento desses berços estariam dispostos a pagar para explorar tais instalações pelo período de 25 anos. O modelo de avaliação adotado seria, nos dizeres da empresa, o “normalmente utilizado pelos investidores”, ou seja, o cálculo da Taxa Interna de Retorno do fluxo de caixa simulado para o empreendimento como um todo. Com isso teriam sido testados os valores

máximos suportáveis pelo mercado, e teriam sido adotados os preços máximos que os usuários estariam dispostos a pagar pelos serviços, sem correr o risco das cargas migrarem para outros portos.

78. Ao invés de se efetuar um cálculo adequado do valor econômico do negócio, que levasse em conta os fluxos de caixa futuros, descontados por uma taxa que considerasse a remuneração usual do negócio, custo de oportunidade e risco, para só então determinar o valor justo a ser pago pelo arrendamento, o método utilizado, nos dizeres da CODESA, foi o de tentativa e erro: valores de arrendamento foram “testados”, ou seja, utilizados em um fluxo de caixa que, ao invés de ser descontado por uma taxa de desconto adequada, foi utilizado para encontrar uma “taxa interna de retorno” (fls. 89, vol. II).

79. Na metodologia empregada, o valor a ser pago pelo arrendamento foi determinado em função da carga movimentada, e o restante foi determinado pelo valor de uma parte dos ativos operacionais avaliados pelo método dos ativos, e não pelo fluxo de caixa. Não foram incluídas avaliações referentes às instalações de acostagem porque seriam bens não reprodutíveis e, na opinião da empresa avaliadora, não deveriam ser levadas em consideração. Essa consideração será avaliada em detalhes a partir do item 183 desta instrução.

80. Depois de definidos os valores a serem pagos a título de ressarcimento e de arrendamento, a empresa que efetuou a avaliação inseriu esses pagamentos na projeção do fluxo de caixa e encontrou o que denominou “valor econômico” do empreendimento.

81. A metodologia adotada não está de acordo com a preconizada pelo PND. Ao invés de determinar o valor do arrendamento em função do valor econômico do empreendimento, a empresa avaliadora definiu primeiro o arrendamento para, depois, procurar descobrir um valor econômico do empreendimento.

82. A metodologia não apenas não obedece o PND, como apresenta o equívoco conceitual de incluir no fluxo de caixa os valores a serem pagos pelo arrendamento. O fluxo de caixa deve ser usado para avaliar quanto vale o negócio a ser arrendado. Esse valor é que deveria ser o preço mínimo, ou seja, o valor do arrendamento. O pagamento pelo arrendamento, ou seja, a liquidação financeira do contrato de arrendamento, não pode ser misturada ao fluxo de caixa que busca mensurar o valor econômico desse empreendimento a ser arrendado.

83. Imagine-se um negócio qualquer que apresente um valor econômico X, encontrado pelo método do fluxo de caixa descontado. Esse empreendimento é alienado por esse valor X mediante um pagamento à vista. Se a liquidação financeira da alienação fosse incluída no fluxo de caixa, o valor presente do empreendimento seria zero. É evidente que o pagamento pelo negócio não pode entrar no fluxo de caixa destinado a avaliar o valor econômico desse empreendimento.

84. Por ser elucidativo, cabe transcrever aqui trecho de relatório de avaliação e recomendação de preço mínimo no arrendamento da malha-oeste da RFFSA, de autoria da associação Deloitte/Enefer: “A avaliação econômico-financeira da malha oeste efetuada a partir de estudos que utilizaram dados históricos da RFFSA

(...) e projeções dos caixas futuros das operações, através de premissas operacionais para um período finito de 30 anos, descontado a valor presente, permite recomendar o preço mínimo equivalente à US\$ 43.302.000,00 (quarenta e três milhões, trezentos e dois mil dólares americanos), **como parâmetro básico para definição do valor de arrendamento/concessão a ser pago pelo futuro concessionário da Malha (...)** salientamos que as **condições de pagamento do arrendamento/concessão da malha a ser assumida pelo futuro concessionário serão determinadas por definição da modelagem do processo**, (...) compreendida pelo Serviço B, **não tendo sido contemplado no valor acima nenhum pagamento inicial ou valores de alugueis** que poderão vir a ser pagos pelo concessionário.”

85. O texto elaborado pela Deloitte deixa bem claro que na determinação do valor econômico de um empreendimento a ser arrendado não se inclui o pagamento por esse arrendamento. Em outro trecho esse entendimento é apresentado: “O valor econômico apurado para a malha oeste, pertencente à RFFSA, foi calculado com base no valor presente do fluxo de caixa gerado pelas operações futuras, conforme premissas e considerações descritas neste relatório, e **não considera pagamentos iniciais ou durante o prazo de concessão, por conta da obtenção da concessão ou remuneração pela exploração dos serviços**. Esta metodologia é universalmente adotada em transações que envolvem venda ou transferência de controle acionário, assim como na definição de valores para arrendamento de empresas operacionais, sendo o fluxo descontado a valor presente por uma taxa que reflete: o grau de confiança atribuído às projeções, o risco associado à atividade econômica desenvolvida pela empresa em questão e seu custo de oportunidade”.

86. Fica claro que o valor econômico do empreendimento não foi utilizado como base para a fixação do valor do arrendamento dos Cais de Paul e Capuaba. Pior, como o pagamento pelo arrendamento foi incluído no fluxo de caixa, o valor encontrado, denominado “valor econômico”, não possui significado algum.

87. Tão inconsistente é a avaliação efetuada que os valores encontrados para os negócios foram de R\$ 9.864.047,00 (Cais de Capuaba) e R\$ 2.049.015,00 (Cais de Paul), enquanto que os valores cobrados a título de arrendamento somam respectivamente R\$ 21.442.295,00 e R\$ 9.744.112,00 (fls. 314 e 343).

88. Não é razoável cobrar mais de 21 milhões a título de arrendamento por um negócio que vale menos de 10 milhões. A metodologia empregada é equivocada e essas quantias não expressam os valores monetários reais do negócio. Os 9.8 milhões encontrados no caso do Cais de Capuaba, e os 2 milhões encontrados no caso do Cais de Paul não refletem o valor dos empreendimentos, nem podem servir para a finalidade para a qual deveriam atender, que é a de servir de base para a definição do arrendamento.

89. Verifica-se que em nenhum momento a montagem equivocada do fluxo de caixa foi questionada, nem pela CODESA, nem pelo Ministério dos Transportes, nem pelo CND. Verifica-se, ainda, que a CODESA, em documentos diferentes, descreve diferentes procedimentos de avaliação.

90. Afirma a CODESA que “O valor do negócio foi calculado através do fluxo de caixa descontado para o período inicial do contrato de arrendamento de 25 (vinte e cinco) anos. A esse valor foi acrescido o valor da taxa de perpetuidade a partir do 26º ano; pois foi admitida a possibilidade adicional de que o arrendatário irá cumprir o contrato e obter a renovação do prazo inicial (...)” (fls. 458).

91. Ocorre que em nenhum momento foi calculada qualquer perpetuidade (e não “taxa de perpetuidade”). No relatório de avaliação econômica apresentado pela DREER, não há menção alguma à existência ou à projeção de qualquer perpetuidade, muito menos há o cálculo do valor presente dessa suposta perpetuidade.

92. Nesse mesmo ponto afirma a CODESA que foram realizadas análises de rentabilidade, calculando-se a taxa interna de retorno (TIR) em relação ao aporte de capital. Em outro documento (fls. 89, vol. II), a empresa afirma que na determinação dos valores de arrendamento “foi adotado um modelo de avaliação normalmente utilizado pelos investidores, ou seja, o cálculo da Taxa Interna de Retorno do fluxo de caixa simulado para o empreendimento como um todo”.

93. A TIR é, em verdade, um instrumento de análise, de decisão de investimento, não é um instrumento de valoração, não é um instrumento que estime o valor de um empreendimento.

94. E mesmo a utilização da taxa interna de retorno para análise de investimentos é, por vezes, enganosa porque um projeto pode oferecer uma taxa interna de retorno superior a outro projeto, mesmo possuindo um valor presente líquido inferior ao do projeto concorrente. É um método sujeito a erros que pode levar a decisões equivocadas. Os problemas relacionados a essa metodologia são amplamente discutidos em todos os livros modernos de avaliação econômico-financeira.

95. Além de o método da Taxa Interna de Retorno apresentar a desvantagem citada, quando utilizado para análise de investimentos, sua utilização para a avaliação no âmbito do PND é totalmente indevida porque o método não oferece resposta em termos monetários, ou seja, não expressa o valor financeiro/monetário do ativo em análise.

96. Como o próprio nome diz, a TIR é um número, uma taxa, e não serve como indicador do valor do empreendimento simplesmente porque não indica valor algum. Ao calcular-se a TIR, não se encontra nenhum valor, não se mede o valor econômico de nada, tem-se apenas um índice de atratividade.

97. Trata-se de uma ferramenta utilizada para traduzir em um único número um fluxo financeiro, e que não é útil isoladamente, pois só é significativa quando comparada a outra TIR (de um outro projeto).

98. Atualmente a TIR é considerada como uma ferramenta subsidiária, de segunda categoria, ante as suas deficiências. Hoje foi amplamente superada pelo método do fluxo de caixa descontado pois este conduz a melhores decisões de investimento ao apresentar o valor econômico presente do empreendimento.

99. Portanto, se fosse efetivamente calculado o valor econômico do empreendimento, não haveria a menor necessidade ou razão para calcular-se a TIR.

100. *Cabia ao coordenador da desestatização não só a realização das licitações, ao invés da CODESA, mas também, nos termos do artigo 18, inciso III, da Lei nº 9.491/97, a constituição grupos de trabalho, integrados por funcionários do BNDES e suas subsidiárias e por servidores da Administração direta ou indireta requisitados, para o fim de **prover apoio técnico à implementação das desestatizações;***

101. *Há, portanto, evidências de que esse apoio técnico foi pouco eficaz, tanto na licitação quanto na análise dos trabalhos de avaliação, pois as falhas de metodologia empregadas não ocorreram nas demais desestatizações ocorridas no PND.*

102. *O uso de metodologia diversa daquela determinada pela regulamentação do PND representa irregularidade grave, ainda mais porque levou à determinação de valores sem embasamento teórico justificável. Os trabalhos de avaliação e os valores indicados não estavam em condições de serem aprovados pelo CND.*

103. *Uma vez que essa metodologia vem sendo aplicada em todos os processos de arrendamentos portuários (fls. 457/458), e que tem sido aceita pelo responsável pela coordenação do processo e pelo CND, provavelmente todos esses processos e suas respectivas avaliações não estão em conformidade com o PND.*

Cenário Macroeconômico

104. *A elaboração da avaliação econômico-financeira de um empreendimento implica a definição do ambiente futuro de suas operações, definindo-se o(s) cenário(s) relativo(s) ao comportamento esperado para o mercado. Definem-se então os parâmetros técnico-operacionais, econômicos e financeiros que possibilitarão a projeção dos resultados esperados e, conseqüentemente, o fluxo de caixa em um período determinado. Este fluxo é então trazido a valores atuais, através de taxas de desconto que reflitam adequadamente os riscos e perspectivas do negócio, determinando, assim, o valor do ativo operacional do negócio que está sendo avaliado.*

105. *Inicialmente, deveriam ter sido estabelecidos cenários macro-econômicos para o setor em que se situa a empresa, sobre os quais se assentariam todas as análises. Deveriam ter sido realizados estudos para o dimensionamento do potencial do mercado considerado como um todo, e a quantificação da participação da CODESA neste total (“market-share”), bem como a identificação de seus principais concorrentes.*

106. *Esses cenários constituiriam o ponto de partida para a análise do negócios a serem arrendados. No entanto, a consultoria não apresenta nenhuma análise desse tipo. Verifica-se que até mesmo a CVRD, empresa que participou do certame, preocupou-se em efetuar esse tipo de estudo para balizar as projeções que efetuou em seu plano de trabalho (fls. 211/223).*

Taxa de Desconto

106. *Uma das variáveis críticas fundamentais na avaliação de uma empresa é a taxa de desconto a ser aplicada sobre os fluxos de caixa projetados. Por definição, a taxa de desconto é o instrumento pelo qual os fluxos de caixa projetados ao longo*

de vários anos são equalizados e trazidos a valor presente, devendo refletir o nível de risco associado ao negócio sobre o qual ela se aplica.

107. Setores que apresentam uma maior sensibilidade às mudanças nas principais variáveis macroeconômicas possuem um grau de risco mais elevado e, conseqüentemente, trabalham com taxas de desconto igualmente mais altas. Por outro lado, nos setores onde a demanda é pouco elástica diante de alterações no ritmo de crescimento econômico, reduzem-se as incertezas quanto ao fluxo futuro de receitas e, conseqüentemente, pode-se trabalhar com taxas internas de retorno relativamente menores.

108. O modelo mais utilizado para definição da taxa de desconto é o “Custo Médio Ponderado de Capital” ou, como universalmente conhecida, “WACC” (Weighted Average Cost of Capital). Este critério reflete o retorno requerido pelos credores operacionais (externos) e os acionistas/investidores, proporcionalizado pelo seu peso na estrutura de capitais.

109. Aritmeticamente, a fórmula de cálculo da WACC (após imposto de renda) é:

$$\text{WACC} = (k_d \times (1-T) \times D/(D+E)) + (k_e \times E/(D+E)) \text{ onde:}$$

k_d = Custo do Capital de Terceiros

k_e = Custo do Capital Próprio

D = Valor do Passivo de Terceiros

E = Valor do Capital Próprio

T = Taxa de Imposto de Renda

110. O custo do capital de terceiros mede o custo dos empréstimos assumidos para o financiamento de projetos. Em termos gerais, é determinado em relação às taxas de juros, riscos de inadimplência, etc.

111. O custo de capital próprio é, normalmente, estimado observando o retorno obtido por investidores no mercado. O modelo denominado CAPM (Capital Asset Pricing Model), foi desenvolvido para facilitar e quantificar este tipo de observação. O modelo assume essencialmente que um investidor requer, no mínimo, o retorno oferecido pelos títulos de longo prazo do governo. Estes títulos são, por definição, considerados sem risco.

112. Determinado o retorno exigido por um investidor em um título sem risco, é necessário determinar o risco excedente ou adicional para um investimento com risco maior. Este excedente é normalmente determinado pela diferença entre os retornos históricos do mercado e os retornos históricos dos títulos do governo.

113. Aritmeticamente, a fórmula de cálculo do CAPM é:

$$R_e = (R_f + \beta (R_m - R_f) + e) \text{ onde:}$$

R_e = Retorno exigido (ou esperado) pelo capital próprio

R_f = Retorno obtido em títulos sem risco

β = Beta

Rm = Retorno médio do mercado

e = Riscos não medido pelo Beta (risco país)

114. *O coeficiente beta, utilizado como medida do risco não diversificável de um ativo, pode ser visto como um índice do grau de conformidade de retorno do ativo com o retorno de mercado. Por definição, o beta de mercado é igual a 1 (risco médio de mercado), sendo os betas de todos os ativos de mercado medidos em relação a este valor.*

115. *Assim, o custo de capital próprio depende de dois fatores básicos: a taxa de retorno de um ativo sem risco e o prêmio por aceitar o risco do negócio. Esse prêmio é calculado como o produto entre o valor de um quociente conhecido como beta e a diferença entre a taxa de retorno média esperada de mercado R_m e a taxa livre de risco R_f . O valor de beta é o quociente entre a covariância do retorno do negócio R_n e o retorno médio do mercado R_m e a variância (risco) associada ao retorno do mercado.*

116. *Verifica-se que a taxa de desconto é calculada principalmente em função do mercado do negócio, independentemente de se tratar de projetos baseados em infra-estrutura existente, melhorias ou acréscimos à capacidade existente ou projetos novos. Evidentemente, cada uma dessas situações implica num volume diferente de desembolsos e investimentos por parte do empresário, o que se reflete no valor a ser pago por eles.*

117. *A DREER, porém, não apresentou nenhuma explicação ou cálculo para a sua taxa de desconto. Não foi feita nenhuma análise de mercado ou de risco do negócio. Limitou-se a consultoria a fixar esse valor em apenas 10%. No entanto, dificilmente um investidor qualquer, mesmo na área portuária, aceitaria investir seu capital em um negócio que o remunerasse a 10% a.a. entendendo que nesses 10% estariam incluídos seu custo de oportunidade, o risco do negócio, o risco do país, etc.*

Projeção de Investimentos

118. *Nos termos do relatório referente ao Cais de Capuaba, para que sejam alcançados níveis operacionais compatíveis com os do exterior, são necessários investimentos da ordem de R\$ 14,85 milhões, valor esse considerado como investimento mínimo a ser realizado nos dois primeiros anos de investimento (fls. 307).*

119. *Contudo, não ficou claro nos trabalhos de avaliação, qual o impacto desses investimentos nas projeções de movimentação de cargas e, conseqüentemente, na lucratividade/competitividade das operações analisadas.*

120. *Verifica-se, no entanto, que muitas das estruturas arrendadas no Cais de Capuaba, tem vida útil inferior à duração do arrendamento. Serão necessários investimentos outros, diferentes dos já previstos, para a reforma dessas estruturas. Não está clara a responsabilidade por tais investimentos, se cabem à CODESA, ou à arrendatária. Contudo, não há previsão alguma em relação a esses investimentos, seja no fluxo de caixa previsto para a arrendatária, seja em projeções de futuras despesas da CODESA.*

121.A situação é semelhante no Cais de Paul. Sendo este um terminal de uso múltiplo, a DREER afirmou que “é difícil definir, no momento, qual a melhor alternativa de investimento na melhoria operacional de Paul”. Assim, entendeu ser melhor arbitrar um investimento mínimo de R\$ 2,5 milhões, **só que sem nenhuma indicação específica de sua destinação** (fls. 335).

122.Isto significa que a projeção realizada pela DREER não reflete o impacto dos investimentos na operação portuária, pois ela nem mesmo especifica onde serão investidos esses recursos.

123.Assim, entendemos que esses valores não só não estão devidamente mensurados, como os efeitos de tais inversões não foram devidamente retratados nas operações futuras das arrendatárias. Assim, os fluxos de caixa projetados são inconsistentes em relação ao montante dos investimentos.

Projeção de Demanda

124.As projeções de carga para o Cais de Capuaba encontram-se às fls. 305. As projeções relativas ao Cais de Paul, às fls. 334.

125.Muito embora tenham sido realizadas duas diligências no sentido de melhor detalhar as projeções efetuadas, a empresa de consultoria afirmou que considerava as previsões de demanda suficientemente explicadas em seu relatório de avaliação, e que os valores questionados foram exaustivamente discutidos pelos seus técnicos, pelos da CODESA, por assessores do Ministério dos Transportes e por técnicos do CND.

126.As projeções de carga foram construídas não a partir da demanda por transporte de carga futura, ou seja, em função das potencialidades de carga a serem movimentadas, mas a partir de uma regressão linear simples sobre uma série histórica de movimentação de cargas e contêineres. Essa não é a forma adequada porque simplesmente projeta, no futuro, o comportamento do passado.

127.Mais uma vez, os trabalhos de avaliação ressentem-se da formulação de cenários macro-econômicos que possam balizar as projeções. Não há elementos dos autos que possam dar suporte à análise do que foi projetado, não havendo como formular qualquer juízo sobre os valores constantes dos relatórios de avaliação.

Projeção das Receitas

128.Os serviços prestados nos portos sob jurisdição da CODESA são remunerados de acordo com o modelo tarifário vigente. Essa estrutura tarifária encontra-se dividida em dois grupos. O primeiro grupo corresponde às tarifas que remuneram a utilização da infra-estrutura marítima e terrestre existente nos Portos (Tabelas I, II e III, fls. 348/350). O segundo, corresponde às taxas que remuneram os serviços prestados de armazenagem, suprimentos de equipamentos e serviços diversos (Tabelas IV, V e VI, fls. 351/355).

129.O modelo tarifário prevê, ainda: a) tabela referente a taxas de capatazia (Tabela “C”, Anexo II, fls. 360/366) que vigora enquanto a CODESA permanecer como operador portuário (fls. 359); b) taxas cujos valores, não previstos nas tabe-

las, são estipulados mediante convenção; e c) contratos operacionais em que são negociadas as tarifas em função da grande movimentação de cargas, não se aplicando as tabelas anteriores.

130. Além das taxas descritas, o modelo tarifário contempla acréscimos, adicionais e reduções previstos em normas específicas e em outros dispositivos legais que disciplinam o pagamento de serviços. Verifica-se, ainda, que as várias taxas são devidas em função de inúmeros parâmetros, seja em valores absolutos ou “ad-valorem”, tais como: por metro de comprimento linear da embarcação, por tempo de utilização de determinada instalação ou equipamento, por carga (com diversas taxas para diversas faixas de carga), por contêiner (cheio ou vazio), etc.

131. Trata-se de um modelo extremamente complexo e diversificado que, pelas suas características, deveria ter sido analisado com cuidado. Contudo, a avaliação executada resume esse universo tarifário ao seguinte modelo:

RECEITAS	R\$
POR CONTÊINER	140,00
POR TONELADA GERAL	3,50
POR TONELADA GRANEL	7,50
POR VEÍCULO	10,00

132. Conforme identificado nas instruções anteriores, os elementos contidos nos autos eram insuficientes para permitir uma avaliação sobre os valores fixados para a receita. Não há nos autos qualquer explicação para a simplificação efetuada, tampouco foi possível, com os dados contidos no processo, deduzir os valores utilizados na projeção.

133. Após duas diligências em que foram solicitados o detalhamento completo dos cálculos que levaram aos valores adotados, justificando-se adequadamente as premissas e/ou assunções porventura adotadas, a DREER limitou-se a afirmar que os valores fixados como receitas unitárias foram estabelecidos por meio de análise mercadológica, tomando-se por base os valores que a CODESA estaria cobrando e os valores cobrados em portos concorrentes.

134. Reputamos não atendida a diligência, pois a resposta não apresentou demonstração ou detalhamento algum, muito menos apresentou qualquer premissa ou hipótese devidamente justificada. A resposta da consultoria evidencia, no mínimo, pouca atenção às solicitações deste Tribunal.

135. No documento encaminhado pela CODESA (fls. 83/114, vol. II), após a reunião realizada neste Tribunal, são apresentadas maiores explicações para os valores adotados, que apresentaremos a seguir.

136. Afirmou a CODESA que as receitas foram projetadas de acordo com os preços praticados com o modelo tarifário em vigor e em função da concorrência com os demais portos, especialmente o do Porto do Rio de Janeiro, e em função das expectativas de preços de serviços portuários (por tonelada ou unidade movimentada), observando-se as tendências e as novas condições do mercado.

Quanto à receita por contêiner:

137.A CODESA informou que a expectativa ou meta mundial é de que os contêineres sejam movimentados (em futuro próximo) a U\$ 100.00 por unidade. No Porto de Santos, a CODESP estabeleceu reduções progressivas a serem cumpridas semestralmente pelo arrendatário, de maneira que o custo para a movimentação de um contêiner ficasse em R\$ 150,00. Na concorrência para arrendamento do Terminal de Contêineres do Porto do Rio, a CDRJ impôs o limite máximo de R\$ 150,00 por contêiner.

138.Dentro desse cenário, qualquer simulação sobre o porto de Vitória teria que considerar o limite superior de R\$ 150,00 por contêiner.

Quanto à receita por veículo:

139.Por se tratar de um oligopsônio, um mercado com um número reduzido de importadores, os valores cobrados pela movimentação de veículos seria praticamente uniforme, não devendo se afastar muito de R\$ 10,00 por unidade.

Quanto à receita por carga geral:

140.Na carga geral estão englobadas mercadorias heterogêneas que possuem custos distintos em função das diferentes necessidades de pessoal, equipamentos e instalações. Assim, foi realizada uma ponderação entre toneladas e valores cobrados: foram movimentados um total de 1.382.154 kg, que geraram R\$ 4.800.817,00 de receita, encontrando-se um valor médio de R\$ 3,47 por tonelada. Esse valor foi arredondado para R\$ 3,50.

141.No entanto, no entender da CODESA, existem cargas de maior lucratividade (feijão - R\$ 10,00/t), razão por que haveria preferência por esse tipo de carga. Assim, a previsão dos valores médios para a carga geral dependeria muito das estratégias comerciais adotadas em cada terminal.

142.Novamente observa-se o quanto a ausência da formulação de cenários prejudicou o trabalho realizado.

Quanto à receita por granéis sólidos:

143.A CODESA afirma que os valores de mercado para o desembarque de granéis sólidos tipo fertilizantes variavam entre R\$ 9,00 e R\$ 11,00 por tonelada. Afirmou, contudo, que desse valor deveriam ser descontados os custos de estiva (que poderiam variar entre R\$ 2,10 e R\$ 6,20 por tonelada). Afirmou ainda que ponderar tais valores seria impossível “até porque esses valores são pagos pelos operadores portuários privados, que não têm qualquer obrigação e, muito menos, interesse na divulgação desses números”.

144.Foi adotado o valor de R\$ 7,50, número esse resultado de pesquisa realizada junto aos importadores de fertilizantes.

145.No entanto, no mesmo texto a CODESA se contradiz pois que ela faz questão de frisar: “Deve ficar enfatizado que tanto na receita como na despesas não foram considerados os valores relativos à estiva, isto **porque todas as referências com os demais portos são com valores sem estiva.** (...) a tradição de todos os portos (inclusive a CODESA) é de oferecer serviços portuários em terra, deixando o custo de estiva para os Agentes dos Navios.”

146. Em nenhum momento foi evidenciado como foram encontrados os custos de movimentação de cada tipo de carga, a partir das inúmeras tarifas existentes, nem como calcular o custo efetivo por contêiner, por veículo ou por carga geral.

147. Embora a empresa apresente justificativas aparentemente razoáveis, suas afirmações não encontram sustentação suficiente, principalmente se confrontadas com o modelo tarifário vigente.

Projeções das Despesas

Despesas Fixas

148. Foram consideradas como custos diversos fixos os relacionados a energia elétrica, combustíveis, limpeza, material de consumo e manutenção. Também foram incluídos nos custos fixos os referentes a pessoal.

149. A DREER considerou um crescimento linear de 3% ao ano para todos esses custos. Não é factível que todos os custos evoluam de maneira uniforme, independente de quaisquer ganhos de produtividade, e sem levar em conta até mesmo o objetivo principal do governo que é a redução do custo dos serviços portuários e, conseqüentemente, redução do custo Brasil.

150. A DREER projetou serem constantes os preços dos arrendamentos e dos serviços prestados pelo arrendatário. Somente para os custos fixos (independentes da quantidade de carga movimentada) é que foi projetado um crescimento de 3% ao ano. Isso significa que o empreendimento projetado apresenta rendimentos marginais decrescentes, ou seja, o empreendimento vai se tornando cada vez mais ineficiente.

151. Assim, a projeção de custos realizada pela DREER contradiz o próprio objetivo do PND que é tornar mais eficientes os serviços portuários entregando-os à administração privada. Se efetivamente a iniciativa privada será mais ineficiente, não deveria haver a desestatização.

152. Essa inconsistência não teria ocorrido se houvesse a projeção de cenários macro-econômicos em que fossem considerados os ganhos de produtividade desejados pelo Governo.

Despesas Variáveis

153. Conforme mencionado anteriormente, o valor a ser pago pelo arrendamento foi equivocadamente considerado como uma despesa do arrendatário a ser incluída no fluxo de caixa da avaliação. Nas palavras da própria empresa, “Como custos variáveis podem ser considerados os valores que o arrendatário tem que pagar à CODESA para cada tonelada ou unidade de carga movimentada”. Os valores adotados estão reproduzidos na tabela seguinte:

CUSTO DO ARRENDAMENTO	R\$
POR CONTÊINER	12,00
POR TONELADA (Carga Geral)	1,20
POR TONELADA (Granel Sólido)	0,90
POR VEÍCULO	1,80
POR M ²	0,50

154. Em atenção à primeira diligência, a CODESA informou apenas que os valores de arrendamento cobrados por carga foram obtidos buscando garantir à Companhia receita suficiente para fazer frente a seus custos e buscando também permitir à arrendatária a operação a custos menores do que os então praticados.

155. Em nova diligência, solicitando “demonstração e detalhamento completo dos cálculos que resultaram nos custos variáveis, discriminados a seguir, utilizados na confecção do fluxo de caixa, bem como todas as premissas, hipóteses e/ou projeções utilizadas, devidamente justificadas, com a indicação das fontes que dão suporte às bases de dados utilizadas”, a DREER limitou-se basicamente a afirmar que foram calculados em função dos futuros custos da empresa.

156. Em relação ao arrendamento por metro quadrado, informou a DREER que o valor de R\$ 0,50 foi adotado praticamente em nível nacional para a maioria dos portos brasileiros devido aos seguintes motivos: a) especificidade da ocupação da área pela sua utilização única; e b) inviabilidade de se adotar como aluguel um percentual do valor da avaliação. Essa inviabilidade existira em função da “ampla gama de variação das áreas” e a “obrigatoriedade da arrendatária de ficar com toda área estabelecida, fosse ela necessária ou não”.

157. Novamente, reparamos não atendida a diligência, e novamente a resposta da consultoria evidencia, no mínimo, pouca atenção às solicitações deste Tribunal.

158. Contudo, o documento encaminhado pela CODESA, após a reunião citada anteriormente, apresenta algumas justificativas para os valores em tela.

159. Nos dizeres da CODESA, uma vez que os valores cobrados pelos arrendamentos não existiam anteriormente, para poderem ser cobrados do Arrendatário teriam que ser um desmembramento da tabela de infra-estrutura terrestre existente dentro do modelo tarifário vigente.

160. A empresa justifica esse entendimento afirmando que, se os arrendamentos de instalações portuárias visam reduzir o Custo Brasil, não se poderia exigir do Arrendatário a cobrança de valores que tornassem seu custo mais caro do que os praticados no Porto Público.

161. Assim, afirma a CODESA que o valor a ser cobrado pelo arrendamento deveria estar no intervalo entre 0 (zero) e os valores contidos na tabela de infra-estrutura terrestre: R\$ 2,33 por tonelada de carga geral e R\$ 1,16 por tonelada de granéis sólidos.

162. Entende a CODESA que se o valor fosse zero ou muito próximo disso, as suas finanças seriam arrasadas. Por outro lado, se fosse R\$ 2,33 ou perto desse número, o arrendatário não teria como arcar com suas outras despesas. Ou seja, para a empresa, a diferença entre o valor estipulado e o valor da tarifa vigente é que ficaria de margem para o arrendatário. O meio termo encontrado foi de R\$ 1,20 por tonelada de carga geral.

163. O valor a ser cobrado por veículo foi estabelecido em R\$ 1,80 a unidade, resultado da multiplicação dos R\$ 1,20 pelos 1.500 quilos (peso médio de um veículo). Para os contêineres, multiplicou-se esses R\$ 1,20 pelo peso médio de 10 tonela-

das, valor esse encontrado como uma média dos registros históricos conforme evidenciado pela tabela às fls. 97 do vol. II. Encontrou-se assim o valor de R\$ 12,00 a ser pago pela arrendatária por contêiner movimentado.

164.A metodologia empregada é inconsistente. Entre as impropriedades do que foi afirmado, pode-se destacar as seguintes:

165.O arrendamento é uma espécie de aluguel cobrado pela Administração portuária pelo uso que o arrendatário faz dos bens colocados à sua disposição. O modelo tarifário destina-se a remunerar o operador portuário (arrendatário) pelos serviços prestados de movimentação de carga, armazenagem, suprimentos de equipamentos e serviços diversos, etc.

166.Verifica-se que a estrutura tarifária vigente nada tem a ver com o valor de arrendamento, primeiro porque a tarifa de infra-estrutura é apenas uma parte ínfima da receita do operador, não servindo de base ou parâmetro para um teto do valor a ser cobrado; e segundo porque, de acordo com o item 8.3.2 do edital de licitação (fls. 45), o futuro arrendatário irá estabelecer outras tarifas sem nenhuma relação com o modelo tarifário atualmente vigente.

167.A estrutura tarifária atual sequer deveria ter sido considerada, pois conforme afirma a CODESA, esses valores eram estabelecidos sem qualquer compromisso com os custos efetivos pertinentes (fls. 84, vol. II)

168.O valor de arrendamento a ser pago para a cargas de granel sólido foi estipulado em R\$ 0,90, sendo esse valor próximo à tabela de infra-estrutura para esse tipo de carga (R\$ 1,16). A fixação desse valor, segundo motivos expostos pela CODESA, deixaria o arrendatário sem condições de arcar com suas outras despesas.

169.Evidencia-se ainda mais a impropriedade desses valores ao se efetuar uma comparação entre as receitas por carga projetadas e o arrendamento devido em relação a essas cargas:

	Receita (R\$)	Arrendamento(R\$)
Por contêiner	140,00	12,00
Por tonelada de carga geral	3,50	1,20
Por tonelada de granel sólido	7,50	0,90
Por veículo	10,00	1,80
Por m ²		0,50

170.Vale notar que o método de determinação do valor do arrendamento pode ser caracterizado como de “tentativa-e-erro”, pois como afirma a CODESA: “desse modo foram sendo testados números que permitissem uma atratividade mínima para o negócio”.

171.Deve-se ressaltar novamente que essa metodologia é completamente despropositada, não apenas pelas inconsistências apontadas, mas pelo porque se afasta completamente da metodologia indicada para o caso pelo PND.

Receita Futura da CODESA

172.A DREER além de apresentar o fluxo de caixa do empreendimento, apresenta também as projeções de receita da CODESA. As projeções de receita referentes ao arrendamento do Cais de Capuaba encontram-se às folhas 312, e as referentes ao Cais de Paul, às folhas 341.

173.A partir dessas projeções, a consultora calcula o valor presente de ambos os arrendamentos, utilizando a taxa de desconto de 10%. Com isso, encontrou um valor de R\$ 21,4 milhões para o arrendamento de Capuaba, e de R\$ 9,7 milhões para o de Paul.

174.O cálculo efetuado pela DREER leva em consideração o valor pago a título de “down-payment”, o valor pago a título de ressarcimento, o valor referente à remuneração da área arrendada e um valor referente à movimentação de carga.

175.Ocorre que até mesmo nessa tarefa descomplicada a consultora comete erros graves. O valor indicado como referente à movimentação de carga no Cais de Capuaba reflete apenas a movimentação de contêineres. A empresa esqueceu de somar o valor referente à movimentação de carga geral e de veículos.

176.Pior, nem mesmo o valor do arrendamento em função da movimentação de contêineres foi calculado corretamente. A DREER limitou-se a calcular a receita de arrendamento referente à movimentação mínima exigida no edital (item 4.6, fls. 37). O procedimento correto seria levar em consideração a projeção de movimentação que ela (consultora) realizou, superior ao mínimo, mesmo porque o Edital prevê a aplicação de tarifas diferenciadas caso a movimentação supere o mínimo (itens 4.7 e 4.8, fls. 37).

177.O erro volta a ser repetido na avaliação do Cais de Paul. A DREER, ao calcular a receita futura da CODESA proveniente do arrendamento desse cais, leva em consideração apenas a movimentação de granel sólido, esquecendo de somar as quantias devidas à movimentação de carga geral e de veículos (fls. 341).

178.Faz-se necessário ao menos corrigir os erros matemáticos cometidos pela DREER, para que se possa ter uma idéia dos valores serem obtidos pela CODESA. Verifica-se que o valor correto é 44% superior ao valor apontado pela consultoria (Cais de Capuaba) e 49% superior, em se tratando do Cais de Paul. As planilhas corrigidas encontram-se às folhas 488/497.

Arrendamento	Original (R\$)	Corrigido (R\$)
Capuaba	21.442.295	30.962.363
Paul	9.744.112	14.479.131

179.Verifica-se que o CND aprovou valores diferentes dos encontrados nos relatórios de avaliação. As resoluções 3/98 e 4/98 desse órgão aprovam o preço mínimo de R\$ 29.998.328,00 para Capuaba e R\$ 10.718.523,57 para Paul (fls. 436/437). Cabe registrar que há nos autos (fls. 317) uma cópia de fax que contempla uma planilha em que a DREER inclui nos cálculos da receita da CODESA os valores anteriormente esquecidos, e encontra valor total de R\$ 29.998.329,00. No entanto,

esse valor não é mencionado nem nos relatórios de avaliação, nem em outros documentos constantes dos autos.

180. Evidencia-se claramente que os serviços não foram executados com a exatidão devida. A natureza grosseira das falhas encontradas indica também que houve, no mínimo, falta de zelo na realização dos trabalhos.

Valor Econômico

181. Conforme já relatado, não bastasse o arrendamento ter sido considerado uma despesa e incluído no fluxo de caixa que buscava avaliar o valor econômico do empreendimento - o que por si só já desqualifica qualquer resultado encontrado - a empresa que efetuou a avaliação cometeu diversas impropriedades:

- a taxa de desconto não foi calculada ou estipulada devidamente;
- a evolução linear das despesas não encontra suporte ou defesa razoável;
- inexistente uma definição clara de cenário projetivo;
- não existe defesa ou suporte para as receitas por carga estabelecidas.

182. A DREER apresenta o fluxo de caixa referente ao arrendamento do Cais de Capuaba às folhas 311, e o referente ao Cais de Paul, às folhas 340. O valor presente no fluxo pertinente ao Cais de Capuaba calculado pela consultoria foi de R\$ 9,8 milhões, enquanto que para o Cais de Paul foi encontrado o valor de R\$ 2,05 milhões.

183. Evidentemente que esses valores não se prestam para mensurar o valor econômico do negócio, conforme já evidenciamos anteriormente. Contudo pode-se, a título ilustrativo, estimar o valor econômico do empreendimento corrigindo-se os equívocos metodológicos e relevando-se as demais inconsistências relatadas. Dessa forma, o valor econômico encontrado para o Cais de Capuaba seria de R\$ 42.224.296,00, enquanto que o do Cais de Paul seria de R\$ 14.540.649,00 (fls. 488 e 493).

Ausência de remuneração pelo uso das estruturas de acostagem

184. Os Relatórios de avaliação dos cais de Capuaba (fls. 288/317) e Paul (fls. 318/344) apresentam uma análise patrimonial dos cais licitados, segmentando o patrimônio em três grupos: equipamentos, instalações e infra-estrutura.

185. Os valores encontrados refletem basicamente o custo de reposição dos bens analisados, seu estado de conservação, etc., de modo a melhor traduzir o respectivo valor de mercado. As avaliações realizadas são resumidas a seguir:

	Cais de Paul (R\$)	Cais de Capuaba (R\$)
Equipamentos	4.591.700,00	4.966.280,00
Instalações	1.255.589,00	5.784.338,00
Infra-estrutura	21.212.000,00	28.619.100,00
TOTAL	27.059.289,00	39.369.718,00

186. Ocorre que o responsável pela avaliação indica nos dois estudos de avaliação (fls. 299 e fls. 328) que “embora tenha sido individualmente avaliada, a estrutura de acostagem (cais) foi admitida como benfeitoria não reprodutiva, isto é, bem que pela sua natureza e função não é negociável e nem rentável separadamente. Neste sentido, como já referido, essa estrutura é de responsabilidade da CODESA e, portanto, sua avaliação desconsiderada no PROARI em que se acha inserida.”

187. Nesse sentido, afirma a CODESA (fls. 460) que “no Porto de Vitória (Cais de Capuaba e de Paul) foi adotada a filosofia básica de que a infra-estrutura, ou seja, cais acostável e acessos marítimos e terrestres são de responsabilidade da Autoridade Portuária - CODESA, e a supra-estrutura, ou seja, pavimentação da área, instalações administrativas de suprimento e apoio, áreas cobertas e descobertas de reporto e armazém, vias de circulação e rodo-ferroviárias e equipamentos, são de responsabilidade da arrendatária, cabendo-lhe, portanto, no caso de supra estrutura já realizada pelo Porto, o devido ressarcimento ao longo do prazo contratual”.

188. O assunto foi detidamente analisado nas instruções anteriores (fls. 20/23 e 445/448), restando evidenciado que a assertiva é absolutamente improcedente. Nos termos do inciso IV, do § 4º, do art. 4º, da Lei nº 8630/93, é cláusula essencial do contrato o valor do arrendamento, nele estando compreendida a remuneração pelo uso da infra-estrutura a ser utilizada pelo arrendatário, ou posta à sua disposição:

“Art. 4º (...)

§ 4º São cláusulas essenciais no contrato a que se refere o inciso I do caput deste artigo, as relativas:

(...)

IV – ao valor do contrato, nele compreendida a remuneração pelo uso da infra-estrutura a ser utilizada ou posta à disposição da referida instalação, inclusive a de proteção e acesso aquaviário;”

189. Isto posto, verifica-se que:

i) a lei não fez qualquer exceção quanto ao bem ser reprodutível ou não, nem fez exceção quanto à responsabilidade sobre a infra-estrutura ser ou não da concessionária;

ii) a lei determina a cobrança de remuneração pelo uso de estruturas de proteção e acesso aquaviário que, no caso, são de responsabilidade da CODESA;

iii) a manutenção das estruturas de acostagem é de responsabilidade da arrendatária, conforme afirma a CODESA (fls. 459/460);

iv) outras instalações portuárias (como o pátio do porto) também não são negociáveis ou rentáveis separadamente, e nem por isso deixaram de ser incluídas na avaliação (item 6.2.2.8, fls. 22);

v) a não remuneração das instalações de acostagem representaria usufruto gratuito de ativos público para finalidades privadas;

190. Afirma a Administração Portuária que não seria justo cobrar do arrendatário a utilização da infra-estrutura do cais uma vez que ele está obrigado a arcar com o ônus de manutenção dessas instalações. Não pode prosperar o entendimento

apresentado acima pois a própria CODESA reconhece que o arrendatário poderá cobrar uma tarifa específica para efetuar a manutenção (fls. 459/460).

191. Alerta a SECEX/ES que a infra-estrutura de acostagem do Porto de Vitória é um investimento público que não pode ser cedido gratuitamente à arrendatária. Assim, a SECEX/ES terminou por quantificar um dano equivalente ao valor de avaliação dos bens, ou seja, R\$ 28.619.100,00 para o Cais de Capuaba e R\$ 21.212.100,00 para o Cais de Paul.

192. No entanto, a **remuneração pelo uso** de bens exigida pela lei **não** pode ser entendida como **ressarcimento total do valor do bem** a ser arrendado. Evidentemente são dois conceitos completamente distintos.

193. Um contrato de aluguel estabelece um pagamento mensal que é uma remuneração pelo uso do bem imóvel locado. É evidente que esse pagamento mensal não é estabelecido para que ao fim do contrato tenha-se recuperado o valor do imóvel. Um contrato de arrendamento poderia ter, por exemplo, 5 anos, como no caso de arrendamento de instalações nos aeroportos, e seria economicamente inviável tentar recuperar o valor da instalação nesse prazo.

194. No presente caso, também seria inviável economicamente tentar recuperar o valor do cais no contrato de arrendamento. É evidente que a lei, ao exigir remuneração pelo uso, não está exigindo ressarcimento completo do valor de mercado do bem.

195. Uma vez que o valor do arrendamento não foi calculado apenas com base no valor dos bens e instalações, é preciso verificar se o valor total do arrendamento comporta o ressarcimento da infra-estrutura portuária.

196. Não há argumento que possa justificar a não inclusão da remuneração pelo uso da infra-estrutura portuária, pois que se trata de exigência legal. Contudo, só restaria provada a existência de dano se o valor total do arrendamento fosse inferior a uma remuneração justa pela utilização da infra-estrutura existente.

197. Contudo, conforme evidenciado, não há qualquer propriedade nos valores adotados, uma vez que os métodos de avaliação foram indevidamente aplicados. Por essa razão entendemos que não há elementos suficientes nos autos para evidenciar a existência de dano ao erário.

Situação econômico-financeira da CODESA

198. Para avaliar a situação futura da CODESA uma vez concluídos os arrendamentos de áreas portuárias, seria necessária a montagem de um fluxo de caixa da empresa nos próximos anos, incorporando **todas** as receitas, custos e investimentos necessários, considerando o novo papel da empresa na qualidade de autoridade portuária nos termos previstos na Lei nº 8.630/93 e nas decisões do CND referentes às empresas federais do setor.

199. Em instrução anterior, verificou-se que os relatórios de avaliação disponíveis nos autos não traziam o detalhamento necessário para uma precisa indicação da economicidade das mencionadas operações de arrendamento, tendo-se concluí-

do ser necessário um aprofundamento da análise, notadamente no que tangia à metodologia empregada pelos consultores.

200. Realizadas duas diligências, no entanto, não foi possível conseguir os dados necessários para uma análise detalhada da economicidade dessas operações para a CODESA. Os relatórios de avaliação e os esclarecimentos apresentados pela CODESA afirmam que os custos futuros da empresa foram considerados na determinação dos valores de arrendamento. Porém, esses estudos a respeito das futuras despesas não foram apresentados apesar das solicitações nesse sentido.

201. Integra os autos um relatório intitulado “ O Novo Modelo de Gestão para a CODESA ” (fls. 374/435), elaborado por equipe do CETEAD - Centro Educacional de Tecnologia em Administração da UFBA, em que é apresentado um projeto de reestruturação da CODESA e seu novo modelo de gestão.

202. Esse relatório apresenta uma avaliação econômico-financeira da reestruturação que, no entanto, é insuficiente para servir de base para projetar os custos futuros da CODESA principalmente pelas seguintes razões:

- trata-se de uma análise estática, aplicada apenas a um exercício financeiro;
- cuida apenas de aspectos contábeis, sem considerar fluxos financeiros;
- não prevê qualquer investimento;
- não avalia os passivos existentes, principalmente em relação aos passivos judiciais;

- receitas operacionais projetadas sem qualquer justificativa;
- receitas de arrendamento projetadas sem qualquer justificativa;

203. Uma modelagem de reestruturação da CODESA e a respectiva avaliação econômico-financeira só podem ser realizadas em conjunto com a avaliação dos arrendamentos, pois que suas variáveis relacionam-se entre si.

204. Cabe ressaltar o fato de que a CODESA, como qualquer empresa, possui um passivo contencioso, que pode conter causas cíveis, tributárias e trabalhistas. Esse passivo deveria ter sido analisado isoladamente para que seu impacto fosse capturado na avaliação econômica. Contudo, não há qualquer estudo sobre ganhos ou perdas futuras decorrentes desse passivo contencioso, o que só faz ampliar ainda mais o grau de inexatidão das avaliações efetuadas.

205. Conforme evidenciado no corpo deste relatório, as receitas de arrendamento da CODESA projetadas pela consultoria estão totalmente equivocadas, os fluxos de caixa projetados não levam em consideração todas as receitas e despesas que deveriam conter, nem existem estudos a respeito de despesas decorrentes de passivos judiciais, nem a respeito da necessidade de investimentos futuros para a manutenção das atividades.

206. Uma vez que os valores apresentados nos relatórios não encontram suporte razoável, estando muitas vezes completamente afastados da realidade, torna-se impossível considerá-los em qualquer análise. A única certeza possível é a de que a elevada quantidade de inconsistências detectadas implica alto risco de ocorrência de insuficiência de recursos futuros necessários à subsistência da CODESA.

207. Conforme a própria CODESA, os procedimentos adotados em seus processos de arrendamento espelharam os adotados no porto de Santos, e têm sido adotados nos arrendamentos nos demais portos (fls. 457/458). Esses processos provavelmente encontram-se eivados de semelhantes impropriedades.

208. De fato, recentemente a imprensa noticiou as dificuldades financeiras por que passa a CODESP. Arrendadas já 80% de suas atividades, a empresa incorreu em prejuízo de R\$ 80 milhões em 1998, e está previsto um prejuízo de R\$ 160 milhões para o ano corrente. O passivo da empresa alcançaria cerca de R\$ 120 milhões.

209. Verifica-se que as desestatizações portuárias, nos moldes em que vem sendo realizadas, e graças ao alto nível de impropriedades, coloca em risco a viabilidade das empresas que administram os portos e, conseqüentemente, sua atuação no novo papel que deveriam desempenhar.

Encaminhamento das informações ao Tribunal de Contas da União

210. Nos termos do inciso VIII, do artigo 18 da Lei nº 9.491/97, o responsável pela desestatização tem a atribuição de preparar a documentação dos processos de desestatização para apreciação do Tribunal de Contas da União. Contudo, o Ministério dos Transportes não tem encaminhado quaisquer informações a respeito dos inúmeros processos de arrendamento de instalações portuárias ocorridos ou em fase de execução.

211. O Tribunal de Contas da União, com fundamento nos arts. 1º, incisos II e IV e §1º; 5º e 41 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 18, inciso VIII, da Lei nº 9.491/97, tem a atribuição de fiscalizar os atos referentes ao Programa Nacional de Desestatização (PND). De modo a sistematizar o envio das informações e permitir o acompanhamento concomitante de todas as etapas que envolvem um processo de privatização, o Tribunal editou a Instrução Normativa nº 07, de 29/11/94, que “dispõe sobre a fiscalização dos processos de privatização de empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização criado pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990.”

212. A aludida Instrução Normativa foi elaborada contemplando a fiscalização de todas as etapas referentes à alienação do controle acionário de uma empresa incluída no PND. Desse modo, a instrução normativa não se aplica, a princípio, aos casos de arrendamento de ativos, que seguem rito distinto de uma alienação. Assim, conquanto o inciso VIII do art. 18 da Lei nº 9.491/97 determine que o gestor do processo, no caso o Ministério dos Transportes, deva encaminhar a documentação do processo de privatização ao Tribunal de Contas da União, as instruções normativas em vigor não englobavam a modalidade de desestatização do arrendamento de ativos, não havendo, desse modo, um prazo definido para que o gestor fizesse esse encaminhamento.

213. Considerando a materialidade dos arrendamentos, cumpre destacar a importância de, nos casos mais relevantes, o tribunal fazer um acompanhamento concomitante, a exemplo do que vem ocorrendo na alienação de empresas nos termos da IN TCU nº 27/98. Assim, entendemos que seria importante, desde logo, de-

terminar ao gestor do processo que encaminhe para o tribunal, 60 dias antes do leilão, os estudos de avaliação e, 45 dias antes do leilão, o edital, juntamente com a decisão do CND que aprova o preço mínimo para a operação.

CONCLUSÃO

214. Foi detectada significativa quantidade de falhas e irregularidades nos processos licitatórios realizados pela CODESA referentes aos processos de arrendamento, que vão desde falhas formais simples até a revogação de licitação sem a devida motivação.

215. Verificou-se que os processos licitatórios para a contratação de consultorias foram irregularmente realizados pela CODESA, quando deveriam ter sido realizados, por força da lei que instituiu o PND, pelo Ministério dos Transportes. Não havia a possibilidade legal de o Ministério delegar suas competências e atribuições legais a terceiros, como a CODESA, pessoa jurídica que, ainda que controlada pela União, não possui qualquer relação de hierarquia ou subordinação em relação àquele Ministério.

216. Verificou-se que os serviços de avaliação e consultoria licitados não se conformavam aos serviços de consultoria exigidos pela legislação no âmbito do PND, razão por que concluímos que as licitações efetuadas desviaram-se das finalidades devidas.

217. A análise dos relatórios de avaliação, juntamente com a documentação apresentada pela CODESA, permite evidenciar que não apenas o valor econômico não foi utilizado na determinação do valor do arrendamento, mas também que esse não foi nem mesmo encontrado. A empresa de consultoria efetuou uma avaliação diversa daquela exigida pela legislação. Ao invés de montar o fluxo de caixa, encontrar o valor do negócio e determinar o valor de arrendamento, fez-se exatamente o contrário: primeiro foram definidos os valores de arrendamento, para depois realizar a avaliação econômico-financeira do empreendimento. Pior, o pagamento pelo arrendamento foi considerado como uma despesa no fluxo de caixa destinado a determinar o valor econômico do empreendimento a ser arrendado, conduzindo, assim, a um valor equivocado do negócio.

218. Evidencia-se nos autos, ainda, que as desestatizações dos portos foram realizadas de maneira independente, em que cada porto executou seu próprio processo de desestatização, seus editais e minutas de contrato, etc.

219. Não ficou claro, no entanto, se as falhas detectadas decorreram de um erro da metodologia aprovada pelo CND, se decorreram de interpretação e orientação equivocada, por parte do Ministério dos Transportes, ou se decorreram exclusivamente de erro de execução cometido pela empresa avaliadora.

220. Verificou-se que o Ministério dos Transportes não atuou devidamente ou satisfatoriamente como responsável pela desestatização, deixando, inclusive, de atender ao disposto no inciso VIII do art. 18 da Lei nº 9.491/97 - preparar a documentação dos processos de desestatização, para apreciação do Tribunal de Contas

da União - pois que nenhuma documentação foi submetida pelo Ministério à apreciação desta Casa.

221. *Ante a pleora de falhas, erros e inconsistências apurados, entendemos estar realmente ameaçada a viabilidade das empresas de administração portuária, como a CODESA. Efetivamente, verifica-se que a CODESP, que já desestatizou a maior parte de sua operação, encontra-se em delicada situação financeira, gerando prejuízos cada vez maiores, a ponto de ter de renegociar valores dos contratos de arrendamento firmados, conforme amplamente noticiado pela imprensa.*

222. *Esses fatos indicam que o modelo empregado nessas desestatizações tem se mostrado inadequado. Contudo, a quantificação do dano, ou mesmo a verificação de sua existência, só podem ser realizadas mediante uma nova avaliação econômico-financeira realizada de acordo com a melhor técnica aplicável a empreendimentos da espécie, englobando também um estudo detalhado das necessidades financeiras futuras das administrações portuárias.*

223. *Não compete ao TCU refazer por completo os trabalhos dos serviços de consultoria, nem tampouco cabe a esta Casa determinar o valor econômico das desestatizações. O Papel do Tribunal é verificar, entre outras coisas, a confiabilidade e consistência do preço mínimo de venda da empresa.*

224. *No presente caso, reputamos inconsistentes e não confiáveis os valores indicados pelos estudos da consultoria, de modo que os presente procedimento de desestatização não está em condições de ser aprovado pelo Tribunal.*

225. *Conforme evidenciado nos autos, novos arrendamentos estão prestes a serem licitados nas mesmas condições, com semelhantes técnicas de avaliação, como o arrendamento dos berços 201 e 202 do Cais de Capuaba (fls. 106/114, vol. II), havendo, portanto, risco de repetição das falhas apontadas neste relatório.*

226. *Cabe trazer às considerações a Lei nº 8.429/92, que versa sobre os atos de improbidade administrativa, pois que nos termos dessa lei, também constitui ato de improbidade qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que permita ou facilite a locação de bem integrante do patrimônio público, por preço inferior ao de mercado.*

227. *Entendemos que, nos termos dessa lei, não pode nenhum administrador ou órgão público se omitir e contribuir para que os arrendamentos portuários venham a causar prejuízos ao patrimônio público, ou que não atendam as exigências legais.*

228. *Ante o exposto, considerando as falhas dos procedimentos licitatórios encontradas pela equipe da SECEX/ES; considerando as falhas, impropriedades e inconsistências detectadas na execução dos serviços de consultoria contratados; considerando as falhas da metodologia empregada na avaliação; considerando os indícios e os riscos de dano ao erário; considerando a legislação que rege a matéria e as competências constitucionais e legais do Tribunal de Contas da União, propomos:*

I - Seja determinado ao Ministério dos Transportes que:

a) faça observar, em todos os processos de desestatização, incluindo aqueles em andamento, os procedimentos prescritos na IN TCU nº 27/98, encaminhando a este Tribunal a documentação pertinente aos estágios das desestatizações, observando rigorosamente os prazos fixados no capítulo II daquela Instrução Normativa;

b) efetue nova avaliação econômico-financeira dos arrendamentos de operações portuárias PROARI nº 02 (Berços 203, 204 e 205 do Porto de Vitória - Cais de Capuaba) e PROARI nº 03 (Berço 206 do Porto de Vitória - Cais de Paul), observando o disposto no artigo 30 do Decreto 2.594/98, contemplando, nesse trabalho, a viabilidade econômico financeira da CODESA em sua nova função de administradora portuária;

II - seja determinado à CODESA que:

a) adote medidas para que sejam fielmente cumpridos os artigos 38, caput, I, II, III, VII, IX, e XI; 40, caput, III, VII, X e XV, e § 2º, III; 55, VI, VIII e XII; e 60 § único, todos da Lei nº 8.666/93;

b) faça cumprir o comando do § 1º, do art. 4º, da Lei nº 8.630/93, exigindo de seus arrendatários a apresentação de Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente devidamente aprovado bem como a respectiva licença ambiental;

III - seja determinado ao CND que observe o disposto no art. 30, caput, do Decreto nº 2.594/98;

IV - seja recomendado ao CND que oriente os responsáveis pelas desestatizações no sentido de que as licitações visando a contratação de consultorias para a realização dos serviços de avaliação econômico-financeira sejam do tipo técnica e preço.

229. Propomos ainda o encaminhamento do inteiro teor da Decisão, Relatório e Votos que vierem a ser proferidos ao CND, ao Ministério dos Transportes, às Comissões de Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e à Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo, conforme despacho exarado às fls. 482, e a juntada dos presentes autos às contas da CODESA do exercício de 1998”.

O Diretor da unidade técnica, em parecer de fls. 541/544, manifestou-se de acordo com as conclusões apresentadas pelo Analista, notadamente aquelas referentes à ausência de rigor e justificativas consubstanciadas para as avaliações realizadas pela consultora contratada pela CODESA. Adicionalmente, analisou a avaliação patrimonial efetuada pelos consultores contratados pela citada companhia à luz da legislação pertinente, bem como sugeriu nova redação para a determinação **I, a**, da proposta de encaminhamento do AFCE.

Transcrevo, a seguir, parte do parecer do Senhor Diretor:

“.....

6. Adicionalmente, registro que a avaliação patrimonial dos imóveis efetuada pelos consultores, caracterizada como serviço de engenharia, deveria estar conforme a Norma Técnica NBR 5676, de nov/1980, fls. 533/538, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que fixa diretrizes para a avaliação de imóveis urbanos. Segundo a Norma, a sua utilização é exigida em todas as manifestações escritas de trabalhos que caracterizam o valor dos imóveis urbanos, de seus frutos ou de direitos sobre os mesmos (item 1.2 da Norma).

7. A Norma Técnica em questão estabelece que a apresentação dos trabalhos de avaliação **obrigatoriamente** obedecerá as prescrições do item 10. Muito embora os dois trabalhos elaborados pela consultora indiquem a adoção dos critérios dessa Norma Técnica, ao avaliarmos os trabalhos (fls. 288/344) observamos que deixaram de ser apresentados os seguintes tópicos:

- Nível de precisão da avaliação – Com a indicação da categoria em que se enquadra, segundo a classificação constante do Capítulo 7 da Norma (item 10.2.4). A Consultora não enquadrou a avaliação nas três classificações apresentadas na Norma: Avaliação Rigorosa, Avaliação de Precisão e Avaliação Expedita.

- Vistoria – Com as informações constantes de 8.2.1. (item 10.2.6). Deixou de apresentar diversos pontos associados à vistoria dentre os quais destacamos caracterização do meio-ambiente e potencial de utilização de cada imóvel.

- Pesquisa de valores - com a indicação das fontes e dos elementos relacionados em 8.2.2. (item 10.2.7). Em relação ao descumprimento desse item da Norma, foi realizada diligência (fls. 455) solicitando o detalhamento das fontes utilizadas, sendo que a CODESA se limitou a informar que a base de dados utilizada para o cálculo do custo de reprodução dos imóveis foram, para terrenos, os valores venais e de mercado, e, para edificações e benfeitorias, o custo da construção civil, sem apresentar os valores numéricos como determina a norma.

- Homogeneização dos elementos pesquisados – com o atendimento das prescrições referentes ao nível de precisão da avaliação do capítulo 7 (item 10.2.9). A consultora informa em seus trabalhos que procedeu à “harmonização” dos dados sem contudo mostrar o critério adotado. Cingiu-se a consultora a depreciar os imóveis em função de sua depreciação física, utilizando-se da tabela de Ross-Heidecke.

- Determinação do Valor Final (Item 10.2.10) – com indicação da data de referência (item 10.2.10) . Os dois trabalhos não especificam a data de referência.

- Data – da vistoria e do laudo, nome assinatura, número de registro no CREA e credenciais do avaliador. (Item 10.2.12) . Essas informações não estão presentes nos trabalhos elaborados pelo consultor.

- Anexos – plantas, documentação fotográfica, pesquisas de valores e outros. (item 10.2.13). Tampouco constam do trabalhos as informações requeridas pela Norma.

8. Entendo que a aceitação da CODESA de um trabalho fora das normas cabíveis caracteriza infringência do art. 78, II da Lei nº 8.666/93 que determina que

a inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão pelo motivo de cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos. Assim entendo cabível a juntada deste processo às contas da CODESA referente ao exercício de 1998 para que sejam avaliados os atos de gestão relacionados com a aceitação dos trabalhos em desacordo com as especificações da Norma Técnica da ABNT NBR 5676.

9. No tocante às determinações sugeridas às fls. 532 e 533, entendo oportuno mencionar que esta Unidade Técnica, igualmente abordou a questão do não encaminhamento ao Tribunal de informações sobre os processos de arrendamento no setor portuário, consoante dispõe o inciso VIII do art. 18 da Lei nº 9491/97 ao reexaminar, por solicitação do Ministro-Relator Adylson Motta, as propostas de encaminhamento que constam dos relatórios de auditoria realizados nas companhias docas federais no segundo semestre de 1997 (TC's 300.337/96-5, 016.430/96-4, 016.431/96-0, 016.432/96-7, 016.433/96-3, 016.434/96-0, 016.435/96-6, 016.436/96-2 e 016.437/96-9)

10. Naquela oportunidade, utilizei-me do relatório elaborado pelo Ministério dos Transportes "Programa de Arrendamentos de Áreas e Instalações Portuárias – Levantamento Consolidado – Dezembro/98" editado pelo Departamento de Portos da Secretaria de Transportes Aquaviários do Ministério dos Transportes. Esse relatório encontra-se no Volume II do presente processo.

11. O relatório informa que até o mês de dezembro de 1998, o número total de lotes sujeitos a arrendamento totalizava 267 áreas, sendo que 118 já tiveram seus contratos assinados, 51 estavam em fase de licitação e os 98 restantes deveriam ser licitados a médio prazo.

12. Considerando o elevado número de arrendamentos previstos e a importância de se exercer um efetivo controle concomitante dos processos de maior materialidade, foi elaborada uma análise estatística com os valores de arrendamentos previstos para serem licitados apresentados no Relatório do Ministério dos Transportes supracitado. Desse modo, busquei identificar um valor de corte a partir do qual o Tribunal realizaria o controle concomitante, compatibilizando a quantidade de arrendamentos com o número de analistas previstos para a 9ª SECEX.

13. O resultado da avaliação estatística está apresentado às fls. 539.

14. Considerando esses resultados, propusemos a adoção de um valor de corte equivalente a R\$ 50 mil por mês, posto que, dessa forma, se preservados os valores projetados pelo Ministério dos Transportes, serão encaminhados ao TCU, para fiscalização concomitante, cerca de 33 % dos arrendamentos a serem efetuados, ou seja, aproximadamente 32 processos. Os casos inferiores a esse valor seriam avaliados quando do exame das contas do órgão responsável pela licitação.

15. Naquela oportunidade, sugerimos a adoção dos procedimentos e prazos elencados na Instrução Normativa nº 27/98, aplicáveis às concessões de serviços públicos, ante a similaridade desse mecanismo com o de arrendamento de áreas.

16. Até a presente data o Tribunal ainda não deliberou os citados processos. Considero que ante a importância desses processos de arrendamento não apenas no

que se refere aos recursos financeiros envolvidos mas também para a redução do chamado custo-Brasil faz-se mister uma decisão do Tribunal no sentido de disciplinar o encaminhamento das informações permitindo assim uma atuação efetiva e tempestiva no controle dessa modalidade de desestatização.

*Desse modo, estou de acordo com todas as propostas alvitradas pelo analista, acrescentando proposta de juntada deste processo às contas da CODESA referente ao ano de 1998, conforme já abordado anteriormente, e sugerindo outra redação para a determinação **I, a**, explicitando um valor de corte para o encaminhamento da documentação, na forma apresentada a seguir:*

I - determinar ao Ministério dos Transportes que:

a) adote, no que couber, os procedimentos e os prazos indicados no art. 7º e 8º da Instrução Normativa TCU nº 27/98 para o encaminhamento a este Tribunal das informações relativas aos arrendamentos de áreas e instalações portuárias com receita mensal prevista superior a R\$ 50.000,00, fazendo constar também da documentação constante do primeiro estágio relatório de avaliação que embasou a definição do valor mínimo fixado para o arrendamento”.

O Secretário de Controle Externo manifestou-se de acordo com a proposta do Analista, com os acréscimos sugeridos pelo Diretor.

É o relatório.

VOTO

Consoante se verifica do relatório precedente, equipe de auditoria da SECEX/ES fez representação associada ao processo de desestatização, levado a cabo pela Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA, concernente ao arrendamento das seguintes áreas portuárias: Berço 206 do Cais de Paul e Berços 203, 204 e 205 do Cais de Capuaba.

Diante das diversas irregularidades/ilegalidades suscitadas na representação, entendi ser conveniente, a princípio, determinar à 9ª SECEX que analisasse os pontos a seguir:

a) obrigatoriedade quanto à observância das disposições das Leis nºs 8.630/93, 8.666/93, 8.987/95 e 9.491/97 pela CODESA nos arrendamentos procedidos;

b) não inclusão, no valor do contrato de arrendamento, da remuneração pelo uso das estruturas de acostagem (cais, rampas e dolphins) e quantificação do prejuízo decorrente – caso exista; e

c) existência de prejuízos à CODESA e obstáculos ao atingimento dos objetivos fundamentais do PND em função dos arrendamentos analisados.

Sinteticamente, as conclusões emitidas pela unidade técnica foram as seguintes:

a) aos arrendamentos em questão se aplicam os ditames das leis nºs 8.630/93, 8.666/93 e 9.491/97. Por não tratarem de concessões de serviços públicos, não se sujeitam aos preceitos da Lei nº 8.987/95;

b) diante das impropriedades e inconsistências metodológicas, amplamente relatadas nas instruções, não foi possível identificar dano ao erário pela não inclusão da remuneração das estruturas de acostagem;

c) os arrendamentos em análise estão em consonância com os principais objetivos do Programa Nacional de Desestatização (PND).

Após estar convencido de que os procedimentos adotados pela consultora contratada para os serviços de avaliação das mencionadas áreas portuárias, empresa Dreer Consultores Associados S/C Ltda., mereciam um estudo mais aprofundado, determinei àquela unidade técnica, a realização de diligências sucessivas que objetivavam esclarecer os fatos. Ressalto que até mesmo uma reunião com técnicos deste Tribunal, da consultora e do Ministério dos Transportes foi realizada nesta Casa, contudo, vários pontos e questionamentos levantados nos autos não foram dirimidos, nem pelas diligências efetuadas, nem pela reunião realizada, merecendo aqui serem destacados.

O Decreto nº 1.990, de 29/08/96, em seu artigo 4º, atribui ao Ministério dos Transportes a responsabilidade pela execução e acompanhamento do processo de desestatização no âmbito das companhias docas incluídas no PND. Assim, dentre as incumbências desse gestor, encontra-se a de efetuar a contratação das empresas de consultorias, mediante processo licitatório para tal finalidade.

Não obstante, observei que, no presente caso, a contratação foi realizada pela própria CODESA, que, como visto, não possuía amparo legal para assim proceder. Além disso, verifiquei que o então Decreto nº 1.204, de 29/07/94 – vigente à época e, posteriormente, alterado pelo Decreto nº 2.594, de 15/05/98 – em seu artigo 31, estabelecia que o gestor do processo de desestatização necessitava contratar duas empresas de consultoria para a avaliação do empreendimento e definição do preço mínimo, o que não ocorreu. A CODESA contratou apenas uma consultora.

Outras incorreções também foram observadas na condução do processo de desestatização, dentre as quais destaco:

- a CODESA, ao invés de licitar **serviços de avaliação econômico-financeira** para determinação de preço mínimo, conforme determinava o artigo 30 do Decreto 1.204/94 – que, em resumo, como diretrizes para determinação do preço mínimo exige a análise detalhada das condições de mercado, da situação econômico-financeira e das perspectivas de rentabilidade da sociedade – definiu como objeto da licitação a contratação de **serviços técnicos de engenharia** para avaliação patrimonial e econômico-financeira das instalações portuárias, exigindo dos pretendentes a prova de registro da empresa e de seus responsáveis técnicos junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA, restringindo, assim, a participação das empresas de consultoria no certame;

- a CODESA realizou licitação de menor preço para contratação da consultoria, na modalidade convite. Ressalto que nas demais desestatizações, em virtude da magnitude dos valores envolvidos e da relevância dos serviços técnicos a serem executados, as licitações de contratação de consultorias são do tipo técnica e preço, conforme induzido pelo artigo 46 da Lei nº 8.666/93, geralmente na modalidade concorrência;

- o Edital, bem como a minuta do contrato, não observou a exigência da aprovação do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (Rima), conforme determina o artigo 4º, § 1º, da Lei nº 8.630/93;

- a empresa contratada utilizou outro método que não a avaliação econômico-financeira para avaliar os ativos operacionais a serem arrendados, contrariando o preconizado pelo Decreto 1.204/94;

- a metodologia utilizada pela consultora não obedeceu as normas que regem o Programa Nacional de Desestatização – PND. Inverteu-se o processo, definiu-se inicialmente o valor do arrendamento e, somente após isso, procurou-se descobrir um valor econômico para o objeto da desestatização;

- a citada metodologia, como demonstrou o analista em sua instrução, também apresenta o erro conceitual de incluir no fluxo de caixa os valores a serem pagos pelo arrendamento;

- apesar de a CODESA afirmar que na avaliação foi considerada a perpetuidade, ficou claro, na análise feita pelo técnico da 9ª SECEX, que no relatório de avaliação econômica apresentado pela consultora não há menção alguma à existência ou à projeção de perpetuidade;

- a empresa Dreer realizou suas projeções sem definir um cenário futuro para o mercado portuário, o que deveria ser o primeiro passo para a realização da avaliação econômico-financeira;

- a consultora fixou uma taxa de desconto de 10% a.a., não apresentando um estudo que fundamente esse valor;

- a Dreer realizou projeções de investimentos a serem implementados pela arrendatária apenas para os primeiros anos de operação privada, além disso, não considerou o impacto desses nas projeções de movimentação de cargas. Esses investimentos, com certeza, trariam ganhos de produtividade e eficiência, aumentando, conseqüentemente, as receitas auferidas pela empresa;

- as projeções tanto das receitas como das despesas futuras a serem, respectivamente, auferidas e incorridas pela arrendatária, não estão adequadamente embasadas no relatório da consultora. Tais fatos redundaram, por exemplo, na fixação de uma taxa de crescimento constante das despesas com pessoal de 3% ao ano, deixando de considerar ganhos de produtividade que certamente ocorrerão durante a gestão privada do empreendimento;

- a empresa responsável pela avaliação patrimonial recomendou que o uso das estruturas de acostagem, por parte da arrendatária, não fosse remunerada pela mesma, o que contraria o disposto no artigo 4º, inciso IV do § 4º, da Lei nº 8.630/93;

- o Conselho Nacional de Desestatização – CND, apesar das diversas irregularidades que nortearam o citado processo de arrendamento, aprovou os trabalhos realizados pelos consultores e o preço mínimo para a referida desestatização.

Ressalto que muitas das constatações efetuadas pela equipe de auditoria da SECEX/ES, as quais deram origem a esta representação, diziam respeito a infringência da Lei nº 8.987/95, que já restou esclarecido nos autos não ser aplicável ao presente

caso, por não se tratar de concessão de serviço público. Para o processo em apreciação, deve ser aplicada, entre outras, a Lei nº 9.491/97, que relaciona o arrendamento dentre as modalidades operacionais de desestatização.

Apesar disso, considero que muitas das falhas e irregularidades no processo licitatório, por envolverem o descumprimento das Leis nºs 8.666/93, com suas posteriores modificações, e 8.630/93, devem ensejar determinações à autoridade competente, que, neste caso, entendo ser o Ministério dos Transportes, órgão gestor do processo de desestatização portuária, e não a CODESA, que assumiu esse papel indevidamente, conforme ficou evidenciado nos autos.

Feitas essas considerações, passo, agora, a analisar mais detalhadamente outro ponto norteador da representação, qual seja, a iminência de dano ao Erário proveniente da não remuneração das instalações de acostagem, que, de acordo com a equipe representante, poderia alcançar o montante de R\$49.831.200,00.

A citada equipe quantificou o dano supra tendo em vista os valores constantes dos relatórios de avaliação dos cais de Capuaba e Paul, efetuados por empresa contratada para tal finalidade. Destaco que as instalações de acostagem (infra-estrutura) foram avaliadas, basicamente pelo custo de reposição, em R\$21.212.100,00 e R\$28.619.100,00 para os Cais de Paul e Capuaba, respectivamente.

De acordo com a CODESA, acatando parecer da empresa responsável pela avaliação, essas benfeitorias foram consideradas não reprodutivas (bens que pela sua natureza e função não são negociáveis e nem rentáveis separadamente), implicando, segundo a empresa, na ausência de remuneração pelo uso das estruturas de acostagem por parte da arrendatária.

A questão relativa à remuneração do uso das citadas instalações pela futura prestadora de serviços portuários já foi bastante asseverada na instrução da 9ª SECEX, que concluiu pela sua necessidade. De qualquer forma, no meu entendimento, o assunto se encerra diante do disposto no inciso IV do § 4º do artigo 4º da Lei nº 8.630/93, que relaciona como cláusula essencial do contrato o valor do arrendamento, nele estando compreendida a remuneração pelo uso da infra-estrutura a ser utilizada pelo arrendatário, ou posta à sua disposição.

Quanto ao valor de R\$ 49.831.200,00, apontado pela equipe representante como provável dano ao Erário, entendo que não pode prevalecer tal tese. A remuneração pelo uso de bens exigida pela lei não pode ser entendida como ressarcimento total do valor do bem a ser arrendado, como bem argumentou a 9ª SECEX. Assim, tendo em vista as diversas impropriedades/irregularidades na avaliação econômico-financeira do empreendimento, já enfatizadas neste Voto, acredito ser impossível quantificar o eventual dano ao Erário sem que se faça uma nova avaliação dos objetos da licitação.

Entendo, assim, como proposto nos autos, que se deva determinar ao Ministério dos Transportes que se promova nova avaliação econômico-financeira dos arrendamentos denominados PROARI nº 02 (Berços 203,204 e 205 do Porto de Vitória –

Cais de Capuaba) e PROARI nº 03 (Berço 206 do Porto de Vitória – Cais Paul), objetos desta representação, consoante o disposto no artigo 30 do Decreto nº 2.594/98.

Outro ponto que julgo merecer atenção desta Casa refere-se à auto-sustentabilidade da CODESA, bem como de outras companhias docas, em face do novo cenário imposto pela Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/93). Creio que com a saída da CODESA da atividade de operadora portuária, que lhe gerava receitas, e assunção da função de autoridade portuária (administradora do porto organizado), a companhia deveria ter verificado, sobretudo antes de efetuar os arrendamentos pretendidos, como conseguiria alcançar o equilíbrio econômico-financeiro, dispensando aportes de recursos do governo federal, que, sem dúvida, é um dos objetivos do processo de desestatização do setor portuário.

Estou convencido que seria necessária a montagem de um fluxo de caixa da CODESA para os próximos anos incorporando todas as receitas, custos e investimentos apropriados, considerando o novo papel da empresa no cenário iminente, a fim de saber quais são as suas perspectivas, bem como quais as medidas a serem adotadas pela Companhia para alcançar a auto-sustentabilidade, corrigindo, conseqüentemente, caso se faça indispensável, eventuais rumos adotados no processo de desestatização.

Portanto, julgo oportuno que, quando da realização da nova avaliação econômico-financeira dos objetos desta representação, a consultora também contemple em seus trabalhos as perspectivas da CODESA em face do novo cenário imposto pela Lei nº 8.630/93 e decisões do CND concernentes às matérias do setor portuário.

Com respeito à aceitação pela CODESA de uma avaliação patrimonial dos imóveis ao largo das normas técnicas atinentes ao setor, detalhadamente abordada no parecer do Diretor da 3ª D.T. da 9ª SECEX, entendo que se deva promover a juntada, por cópia, dos elementos pertinentes constantes destes autos às contas da CODESA referente ao exercício de 1998, para que sejam avaliados os atos de gestão relacionados com a aceitação dos trabalhos em desacordo com as especificações da Norma Técnica da ABNT NBR 5676, conforme sugerido.

Quanto à proposta da unidade técnica no sentido de que o Ministério dos Transportes observe a Instrução Normativa TCU nº 27/98, bem como que encaminhe as informações relativas aos arrendamentos de áreas e instalações portuárias com receita mensal prevista superior a R\$ 50.000,00, ressalto que tais providências já foram adotadas por essa Casa ao apreciar o TC-300.337/96-5, que trata, também, de representação da SECEX/ES sobre o processo de desestatização do setor portuário (item 8.3 da Decisão nº 669 – TCU – Plenário, de 29/09/99).

Por último, destaco que consta dos autos (fl.546) Ofício/PR/ES nº 2432/99 da Procuradora da República no Estado do Espírito Santo, Sr. Alexandre Espinosa Bravo Barbosa, solicitando informações do Tribunal sobre o resultado deste processo.

Ante essas considerações, VOTO no sentido de que este Colegiado Pleno adote a decisão que ora submeto à sua deliberação.

DECISÃO Nº 124/2000 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº 300.184/1998-0 com 2 volumes, Anexo TC-004.579/1998-4
2. Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado: Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo
4. Entidade: Companhia Docas de Espírito Santo - CODESA
5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
6. Representante do Ministério Público: Não atuou
7. Unidade Técnica: 9ª SECEX
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECI-DE:

8.1. determinar ao Ministro de Estado dos Transportes, na qualidade de gestor do programa de desestatização portuária, nos termos do inciso IX do artigo 71 da Constituição Federal c/c o artigo 45 da Lei nº 8.443/92, que:

8.1.1. efetue nova avaliação econômico-financeira dos arrendamentos de áreas portuárias denominados PROARI Nº 02 (Berços 203, 204 e 205 do Porto de Vitória - Cais de Capuaba) e PROARI Nº 03 (Berço 206 do Porto de Vitória - Cais de Paul), efetivados no âmbito da Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA, observando o disposto no artigo 30 do Decreto nº 2.594/98, contemplando, ainda, nesse trabalho, a viabilidade econômico-financeira da CODESA diante do novo cenário imposto pela Lei nº 8.630/93 e decisões do CND referentes às empresas federais do setor, no qual a Companhia, basicamente, deixa a atividade de operadora portuária, que lhe gerava receitas, e assume a função de administradora do porto organizado;

8.1.2. encaminhe ao Tribunal, no prazo de 90 dias a partir da ciência desta Decisão, toda a documentação pertinente às providências adotadas visando à avaliação econômico-financeira dos arrendamentos referenciados no item 8.1.1 acima;

8.1.3. encaminhe ao Tribunal, no prazo de 180 dias a partir da ciência desta Decisão, os relatórios e demais documentos referentes à nova avaliação dos arrendamentos em questão e à viabilidade econômico-financeira da CODESA, mencionadas no item 8.1.1 acima;

8.1.4. observe, nas próximas licitações relacionadas à arrendamentos de área e instalações portuárias, as Leis nºs 8.666/93, com suas posteriores modificações, e 8.630/93;

8.2. determinar à CODESA que faça cumprir, para os arrendamentos efetuados no Cais de Capuaba (Berços 203, 204 e 205) e Cais de Paul (Berço 206), o comando do §1º do artigo 4º da Lei nº 8.630/93, exigindo de seus arrendatários a apresentação de Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente devidamente aprovado pela autoridade competente, bem como a respectiva licença ambiental;

8.3. determinar ao Conselho Nacional de Desestatização – CND, na pessoa de seu Presidente, Ministro Alcides Lopes Tápias, que observe o disposto no artigo 30, *caput*, do Decreto nº 2.594/98;

¹ Publicada no DOU de 20/03/2000.

8.4. recomendar ao CND que oriente os responsáveis pelas próximas desestatizações de âmbito federal, no setor portuário, no sentido de que as licitações visando a contratação de consultorias para a realização dos serviços de avaliação econômico-financeira sejam do tipo técnica e preço (artigo 46 da Lei nº 8.666/93);

8.5. encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Exmo. Sr. Ministro dos Transportes, ao Presidente do Conselho Nacional de Desestatização, ao Presidente da Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA e ao Procurador da República no Estado do Espírito Santo, Sr. Alexandre Espinosa Bravo Barbosa; e

8.6. promover a juntada, por cópia, dos elementos pertinentes constantes destes autos às contas da CODESA referentes ao exercício de 1998, para que sejam avaliados os atos de gestão relacionados com a aceitação dos trabalhos de avaliação patrimonial em desacordo com as especificações da Norma Técnica da ABNT NBR 5676.

9. Ata nº 08/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 01/03/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Humberto Guimarães Souto (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

Iram Saraiva
Presidente

Humberto Guimarães Souto
Ministro-Relator