

---

## ABERTURA DO SEMINÁRIO SOBRE DESESTATIZAÇÃO<sup>1</sup>

---

Ministro Iram Saraiva<sup>2</sup>

Neste momento em que promovo a abertura do *Seminário sobre Desestatização*, quero renovar os agradecimentos a todos aqui presentes, que tão prontamente atenderam ao convite formulado pelo Tribunal de Contas da União para abrilhantarem este encontro.

A escolha do tema hoje trazido a este seletto auditório derivou do sentimento desta Corte de Contas de que o *Programa Nacional de Desestatização*, ao promover a transferência de participações societárias para a iniciativa privada, reduz o papel do Estado-empresário e a execução dos serviços públicos explorados pela União por intermédio das entidades da Administração Pública Federal. Isso, contudo, não implica o afastamento do controle exercido pelo *Tribunal de Contas da União*. Ao contrário, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, amplia a competência desta *Corte* ao dispor, no parágrafo único do artigo 70, que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou *privada*, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. Estamos, então, indubitavelmente, diante de um vastíssimo campo do controle a ser exercido por esta *Casa*.

Consciente, portanto, da magnitude dessa tarefa, entendo oportuna a realização deste seminário de alto nível, com a participação dos expoentes máximos dos agentes envolvidos com o *Programa Nacional de Desestatização*, para que ouçamos pronunciamentos abalizados, pela ótica de cada organismo aqui representado.

Nesta era de desenvolvimento e competição, a sobrevivência e o fortalecimento de qualquer instituição pode esbarrar com a falta de qualificação profissional de seus recursos humanos.

Este seminário faz parte do Programa de Especialização em Desestatização, realizado pela Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização, do Instituto Serzedello Corrêa. Convidei para participarem desse esforço de aprendizado representantes dos **Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, do Congresso Nacional e dos Governos Estaduais**, bem como dos **Organismos Internacionais de Controle**.

Das cinco fases em que se divide o Programa, esta, dado o brilho de seus palestrantes, será o marco para a realização das fases subseqüentes do processo de capacitação do nosso corpo técnico, processo esse que visa ao aprofundamento dos conhecimentos em desestatização, na vertente relacionada com a alienação de ativos ou quando o programa se apresentar nas diversas formas de delegação de

1. Palestra proferida na abertura do Seminário sobre Desestatização, realizado em 27/04/1999.
2. Presidente do TCU.

serviços públicos. Em prosseguimento a este evento, será ministrado, em maio, o “CURSO DE AVALIAÇÃO DE EMPRESAS PRIVATIZÁVEIS”, do qual participarão, como instrutores, técnicos e consultores do **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES**, seguido do “CURSO DE CONCESSÃO E REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS”, ministrado por profissionais das **Agências Reguladoras e do Ministério dos Transportes**. Consolida-se, destarte, profícua parceria com outras entidades governamentais, uma vez que estaremos conjugando o conhecimento acadêmico formal com o desempenho operacional haurido das experiências daqueles que labutam no segmento específico da desestatização .

Cada etapa acima anunciada reveste-se de importância particular, porquanto estaremos propiciando aos nossos analistas de controle externo os instrumentos necessários para realizarem uma análise profunda e uma avaliação crítica dos procedimentos relacionados com as privatizações de empresas e concessões de serviço público.

Como coroamento do Programa de Especialização em Desestatização, haverá o **lançamento oficial da publicação dos trabalhos desenvolvidos**.

Em encontros anteriores organizados pelo *Instituto Serzedello Corrêa*, muito já se falou sobre o histórico do processo de desestatização brasileiro. Cumpre agora demonstrar à sociedade que o *Tribunal de Contas da União*, cômscio da obrigação constitucional de bem guardar o patrimônio público, está vigilante ao acompanhar o *Programa Nacional de Desestatização*. Tanto é assim, que, entre 1990 e 1998, foram objeto de fiscalização por esta *Corte de Contas* recursos financeiros da ordem de 58 bilhões de dólares oriundos dos processos de privatização.

Não podemos esquecer que as leis que regulam o *Programa Nacional de Desestatização* norteiam as ações fiscalizadoras do Tribunal de Contas da União. Contamos, portanto, com extenso arcabouço legal que normatiza e impõe limites, tanto nos aspectos gerais, contidos na Lei 9.491/97, como nos específicos, tratados pelas leis de licitações, concessões, setor elétrico, portuário e telecomunicações. Sabe-se a isso a edição de decretos e medidas provisórias que vão modelando, expandindo ou restringindo o formato da desestatização.

Devemos considerar, ainda, que a política de redefinição do papel do Estado preconiza drástica redução de sua presença no domínio econômico e, seguindo essa diretriz, foram editadas leis criando as Agências Reguladoras **ANEEL, ANATEL e ANP**, na forma de autarquias especiais. Essas Agências foram criadas a fim de dotar o poder concedente das condições necessárias para fiscalizar e regulamentar esses serviços, tendo em vista que um sistema de controle adequado minimiza o risco de erros e irregularidades nas organizações.

O *Tribunal*, com base nos diplomas legais em vigor e em consonância com a sistemática vigente para o setor da economia envolvido, para bem exercer o acompanhamento do *Programa*, cria normativos que estabelecem procedimentos os quais sofrem constante evolução ao incorporarem decisões emanadas dos processos.

Destaco que a atuação do TCU apresenta características diferentes da de outros *organismos internacionais de controle*, ao exercer uma fiscalização

concomitante às etapas anteriores à licitação de ativos ou à concessão de serviço público. Procuramos agir consoante às ações emanadas do **Conselho Nacional de Desestatização**, privilegiando uma atuação corretiva e educativa em vez do papel punitivo, que muitas vezes é associado às **Cortes de Contas**. Agindo dessa forma, criam-se as condições para o **Plenário do TCU** manifestar-se acerca dos procedimentos realizados pelos órgãos condutores do programa, antes que se promova a transferência do objeto do certame licitatório para a iniciativa privada.

Para que o Tribunal atinja este objetivo de fiscalização, agindo tempestivamente, é de suma importância que o órgão gestor, definido pela Lei 9.491/97, responsável por encaminhar a esta **Casa** a documentação pertinente, faça-o observando os prazos estabelecidos pela **Instrução Normativa nº 27/98**, tendo em vista que o acompanhamento das **Desestatizações** tem essa característica ímpar de antecipar o controle.

A análise desses processos tem-se mostrado bastante complexa, haja vista as peculiaridades inerentes à **avaliação econômico-financeira das empresas**, calculada a partir do valor presente do fluxo de caixa operacional projetado; ao **exame dos editais de licitação**; às **concessões e seus respectivos contratos**; bem como do **efetivo cumprimento das obrigações** deles advindas e que perduram por todo o período da delegação.

Revela-se aí que a necessidade de conhecimento específico e de aprofundamento das análises, considerando a materialidade envolvida, ensejou, em 1995, a criação de um **grupo de trabalho** dedicado tão-só para acompanhar o **Programa Nacional de Desestatização**. Esse grupo, vinculado à 9ª Secretaria de Controle Externo, foi posteriormente transformado em divisão técnica. Porém, tendo em vista o significativo crescimento no número de processos de desestatização e a grande similitude observada na análise dos processos de venda de ativos e de concessões de serviços públicos, foi destinada uma **Secretaria de Controle Externo** exclusivamente para a realização desses trabalhos. Considero que, com essas medidas, atingiremos maior homogeneidade, especialização e abrangência em nossos trabalhos e estaremos alinhados com a meta desta **Corte** de implantar a **Avaliação de Programas do Governo** e seus resultados sociais.

Entendo que a implementação dessas ações de aperfeiçoamento do corpo técnico, da estrutura organizacional e dos normativos internos sinaliza um avanço no campo do controle e, somada aos propósitos de capacitação técnica e parceria anunciados neste encontro, evidencia o desejo de buscar a excelência. As decisões emanadas por esta **Corte de Contas**, respaldadas em alentados relatórios elaborados pelo competente corpo técnico desta Casa, corroborados pela realização de inspeções e auditorias, revestem-se de transparência e têm servido como peça instrucional para o **Congresso Nacional** e outras instituições públicas.

Impende ressaltar que o advento da delegação da prestação de serviço público, no âmbito do **Programa Nacional de Desestatização**, feita pelo poder concedente mediante licitação, nos termos da Lei 8.987/95, trouxe inovações quanto ao controle exercido pelo TCU.

Se, no estágio inicial do programa, centrávamos nossa atenção no preço de venda e nas condições editalícias, agora, a fiscalização vai mais adiante, ao englobar o acompanhamento da outorga do serviço público licitado e do contrato de concessão

firmado. Este último deve ser analisado “*com vistas à prestação de um serviço adequado, que satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade de tarifas*”, consoante o artigo 6º da Lei 8.987/95.

Todos esses princípios gerais e diretrizes específicas devem constar no edital e no contrato a ser celebrado entre as partes e estabelecer os parâmetros que serão instrumento para o acompanhamento por esta **Corte** após a transferência da outorga.

As agências reguladoras **ANEEL, ANATEL, ANP**, bem como o **Ministério dos Transportes** e o **usuário** serão co-participantes dessa fiscalização, pois a lei que trata das concessões e permissões de serviço público assim dispõe. Este último tem a faculdade de denunciar ao **Órgão Regulador do Setor, ao Procon** e ao próprio **Tribunal de Contas da União** qualquer descumprimento à Lei das Concessões.

Como vemos, novamente esta **Casa** é chamada a atender à coletividade, garantindo o fiel cumprimento das normas e das cláusulas contratuais e avaliando a ação exercida pela **entidade federal concedente** ou pela **respectiva agência reguladora**.

Ainda ontem, senhoras e senhores, tivemos oportunidade de realizar uma teleconferência, via EMBRATEL, para todos os servidores das Secretarias de Controle Externo deste Tribunal nos 26 Estados da Federação, discorrendo sobre essa visão de futuro que é o controle da proteção social.

Relembrei que neste grave e crucial momento que vivemos, seja no que se refere às finanças públicas e às políticas econômico-sociais, seja no que tange às administrações estatais e às reformas do Estado, está na hora de os Poderes, as instituições e as pessoas volverem o olhar crítico para si e se modificarem, aperfeiçoando-se e corrigindo-se.

A atuação do TCU, nesse contexto, além de modernizar-se em sua tradicional forma de controle externo dos bens, dinheiros e valores públicos, deverá alcançar cada vez mais políticas, programas e serviços públicos.

O TCU não fiscaliza apenas orçamentos, despesas e contratos. Fiscaliza, também, arrecadações, investimentos e desestatizações. Tudo isso no âmbito do poder-dever de fiscalização e controle externo da “efetividade da atividade pública”, que, sem dúvida nenhuma, é atuação típica do Estado, enquanto Poder Público.

O programa de desestatização, como política de governo, faz parte da agenda nacional, tendo passado por diversas fases até atingir o estágio atual. Esse programa, como salientado, mais do que transferir setores e atividades até então públicos ou paraestatais à iniciativa privada, tem por finalidade aliviar o Estado da carga de obrigações e de subsídios que já vem de longa data. Permite, também, que o Poder Público possa concentrar-se nas áreas consideradas essenciais para a população. O Estado perde seu tríplice papel de empresário, investidor e operador de serviços, e passa a exercer as funções básicas de regulador, fiscalizador e concedente.

Como poder concedente, o Estado, ao colocar bens e serviços públicos à disposição de concessionários ou permissionários, concede-lhes, em caráter transitório e revogável, o direito de uso desses bens .

Nessas circunstâncias, pessoas físicas, jurídicas ou consórcios de empresas que detenham tal delegação não podem eximir-se à responsabilidade de bem cumprir

a prestação dos serviços públicos pactuados, sob pena de rescisão das respectivas avenças. Daí a certeza de que, ao conceder a gestão do serviço público a um operador privado, a Administração Pública não pode abrir mão de seu papel de fiscalizador – não só dos serviços prestados, mas também do cumprimento das metas de expansão e modernização.

Estou convencido de que será preciso capacitar o corpo técnico para investigar os fatos que evidenciam falhas, problemas, irregularidades e descumprimentos no exercício e na eficácia da atividade pública e, mais recentemente, nos serviços prestados pelas novas concessionárias.

O cidadão preocupa-se mais com a qualidade da prestação do serviço, já que ela lhe afeta diretamente, do que com outros aspectos relacionados com os gastos públicos. Essa é uma das razões por que o controle externo voltado para o social pode, irrefutavelmente, constituir uma das principais alavancas para a ampliação da atuação do TCU, uma vez que o que chamamos “controle da área social” do TCU passa, justamente, por essas questões voltadas para a elevação dos padrões de vida da população.

Para finalizar, ressalto que o acompanhamento exercido pelo *Tribunal de Contas da União* no *Programa Nacional de Desestatização* verifica os aspectos legais, a eficiência do programa, o valor da licitação, o impacto econômico-social, o fiel cumprimento dos termos do contrato, exercendo sua função de guardião do erário e da sociedade.

As atenções deste Tribunal encontram-se permanentemente voltadas para as *desestatizações federais* já anunciadas nos setores de energia elétrica; transportes rodoviário, ferroviário e portuário; instituições financeiras; petróleo; telecomunicações e, também, para a alienação de ações remanescentes de privatizações, com vistas a exercer uma *fiscalização tempestiva*, que acredito ser tão importante para o *órgão gestor da privatização* e para os *entes reguladores* quanto para o *Tribunal de Contas da União*.

Seguro de que a aproximação experimentada entre esta *Casa*, o *Ministério dos Transportes*, o *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*, a *Agência Nacional de Energia Elétrica*, a *Agência Nacional de Petróleo* e a *Agência Nacional de Telecomunicações* produzirá os frutos esperados, agradeço mais uma vez a presença e a cooperação de todos os aqui presentes.

Muito obrigado.