

CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA
FACULDADE DE DIREITO DE CURITIBA

VITOR CARNEIRO BOAVENTURA

A PRIVATIZAÇÃO DA VALE DO RIO DOCE

CURITIBA

2018

VITOR C. BOAVENTURA

A PRIVATIZAÇÃO DA VALE DO RIO DOCE

**Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito, do Centro
Universitário Curitiba.**

Orientadora: Prof. Ana Luiza Chalushak.

CURITIBA

2018

VITOR CARNEIRO BOAVENTURA

PRIVATIZAÇÃO DA COMPANHIA VALE DO RIO DOCE

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito da Faculdade de Direito de Curitiba, pela Banca Examinadora formada pelos professores:

Orientador: _____

Prof. Membro da Banca

Curitiba, 09 de abril de 2018.

DEDICATÓRIA

**Aos meus pais, MARIA e JAÇON,
a quem devo minha existência, absoluto respeito e amor.**

A Jobson, meu falecido irmão, eterna saudade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço às pessoas que de alguma forma contribuíram para o meu desenvolvimento acadêmico, ajudando-me a perceber situações sob diferentes perspectivas.

Ana Luiza Chalushhak, por me aceitar como seu orientando, vindo a fornecer todo o suporte necessário à realização desse trabalho. Mestre a quem passei a admirar não só pelo seu conhecimento técnico, mas também pelo seu espírito fraternal.

Aos amigos Estela Katereniuk e Celso Albano com quem pude trocar experiências e também passei a respeitar.

EPÍGRAFE

“O preço da liberdade é a eterna vigilância”.

(Thomas Jefferson)

RESUMO

O presente trabalho objetiva demonstrar o contexto histórico de criação da Companhia Vale do Rio Doce, sociedade de economia mista estatal, bem como o processo que culminou em sua privatização no ano de 1997, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, como parte do Programa Nacional de Desestatização. Destacam-se: o modelo de privatização utilizado; análise do edital; ações populares propostas, expondo seus fundamentos e desdobramentos processuais, e a análise do quadro acionário formado após a alienação do controle estatal. A cada governo, novos projetos de privatização são apresentados, daí a importância de entender os mecanismos e fatores envolvidos nesses programas governamentais, além de propor possíveis mudanças, no que tange a efetivação dos fins declarados na justificativa para haver privatização. Objetiva-se ressaltar a importância de haver um maior controle sobre os processos de desestatização, estipulando o atendimento a pré-condições, que precisam estar claramente delineadas e em conformidade com os desígnios constitucionais, com o fim sempre de resguardar o interesse público.

Palavras-chave: privatização, ações populares, modelo de estatização, Companhia Vale do Rio Doce, Programa Nacional de Desestatização.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

ILUSTRAÇÃO 1 - EVOLUÇÃO ANUAL COM RECEITAS DO PROGRAMA DE DESESTATIZAÇÃO NACIONAL.....	70
---	-----------

LISTA DE SIGLAS

AC	- Ação Cautelar
AgInt	- Agravo Interno
AP	- Ação Preferencial
BB	- Banco do Brasil
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
BNDES par	- BNDES Participações S.A
BC	- Banco Central
CVRD	- Companhia Vale do Rio Doce
CND	- Conselho Nacional de Desestatização
CF	- Constituição Federal
CPC	- Código de Processo Civil
CSN	- Companhia Siderúrgica Nacional
DF	- Distrito Federal
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
Funcef	- Fundação do Economistas Federais
Funesp	- Fundação CESP
Min.	- Ministro
PND	- Programa Nacional de Desestatização
RISTF	- Regimento Interno do STF
RE	- Recurso Extraordinário
STF	- Supremo Tribunal Federal
STJ	- Superior Tribunal de Justiça
SPE	- Sociedade de Propósito Específico
TRF	- Tribunal Regional Federal
VALIA	- Fundação Vale do Rio Doce de Seguridade Social

SUMÁRIO

RESUMO.....	06
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	07
LISTA DE SIGLAS.....	08
INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO I	09
1. A HISTÓRIA DA COMPANHIA VALE DO RIO DOCE	10
2. A FORMAÇÃO DA COMPANHIA ITABIRA IRON ORE	10
3. PERCIVAL FAQUHAR	11
4. CONTRATO DE ITABIRA.....	12
5. REAÇÃO NACIONALISTA	12
6. ARTHUR BERNARDES CHEGA À PRESIDÊNCIA	13
7. A SOLUÇÃO PARA O IMPASSE NO CONTRATO DE ITABIRA	13
8. CRISE DE 1930.....	14
9. O ESTADO NOVO E OS PRIMÓRDIOS DO MOVIMENTO ESTATIZANTE	14
10. AS COMISSÕES E O CONTRATO	15
11. A PARTICIPAÇÃO DOS MILITARES NAS DISCUSSÕES	15
12. A CONSTITUIÇÃO DE 1937	16
13. O INÍCIO DO ESTADO INTERVENCIONISTA.....	16
14. A ESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO NOVO	17
15. OS CÓDIGOS DE MINAS	17
16. DISSOLUÇÃO DO CONTRATO DE ITABIRA.....	18
17. SENTIMENTO NACIONALISTA.....	18
18. CONTEXTO DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.....	19
19. ACORDOS DE WASHINGTON E A CRIAÇÃO DA CVRD	19
CAPÍTULO II.....	20
20. OS TRIBUNAIS E AS AÇÕES POPULARES	20
21. AÇÕES POPULARES	23
22. ARGUMENTOS DA UNIÃO.....	24
23. DOS OBJETOS DAS AÇÕES POPULARES	24
24. EFEITOS E CONSEQUÊNCIAS DA CONEXÃO NA AÇÕES POPULARES	25
25. JULGAMENTO DO MÉRITO.....	26
26. CRONOGRAMA PROCESSUAL.....	29
CAPÍTULO III.....	35
27. REFORMAS DO ESTADO	35
28. OBJETIVOS DO PND E A PRIVATIZAÇÃO DA CO VALE DO RIO DOCE	36
29. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA	39
30. OS VERDADEIROS DONOS DA VALE	48
CAPÍTULO IV.....	49
31. ANÁLISE DO MODELO DE PRIVATIZAÇÃO DA CVRD	49
32. MODALIDADE DE DESESTATIZAÇÃO	50
33. OFERTA DAS AÇÕES	51
34. 1ª ETAPA DA PRIVATIZAÇÃO	51

35. 2ª ETAPA DA PRIVATIZAÇÃO: OFERTA AOS EMPREGADOS	54
36. 3ª ETAPA – DISTRIBUIÇÃO PÚBLICA DAS AÇÕES REMANESCENTES.	55
37. PULVERIZAÇÃO DE AÇÕES: RAZÕES PARA O NÃO USO	59
38. DIREITOS DA UNIÃO: GOLDEN SHARE	60
39. AJUSTES PRÉVIOS: DEBÊNTURES.....	63
40. DESCRUZAMENTO DE PARTICIPAÇÕES SOCIETÁRIAS ENTRE A CVRD COM A CSN	64
41. A DESESTATIZAÇÃO DA CVRD NÃO OCORREU COMPLETAMENTE	66
42. DESESTATIZAÇÃO ENTRE 1991 E 1997	69
43. DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS POR COMPRADOR NO PND (1991-1997) ...	71
44. PARTICIPAÇÃO DOS SETORES NOS RESULTADOS DAS VENDAS (1997) .	72
45. MEIOS DE PAGAMENTO UTILIZADOS NAS PRIVATIZAÇÕES OCORRIDAS EM 1997.....	72
46. RESULTADO DAS PRIVATIZAÇÕES POR TIPO DE COMPRADOR (1997)	73
47. A DESESTATIZAÇÃO DA CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A – ELETROBRÁS	74
48. HÁ SOLUÇÃO?	75
49. CONCLUSÃO	76
50. BIBLIOGRAFIA.....	82

INTRODUÇÃO

A privatização da Companhia Vale do Rio Doce em 1997 marcou o ápice do Programa Nacional de Desestatização, caracterizado pela venda de ativos públicos (leilão) ou transferência de prestação de serviços públicos à iniciativa privada (concessão). Por ser considerada à época, uma das maiores empresas de mineração do mundo e por seu histórico permeado por acirrada disputa de interesses e embates político-ideológicos e mesmo normativos desde sua formação, a alienação do controle acionário de propriedade da União provocou a mobilização da opinião pública e de diversos setores da sociedade civil organizada. O risco à soberania nacional, frente à possibilidade de entregar nosso recurso naturais estratégicos ao capital estrangeiro, denúncias de fraude no processo licitatório e ofensa a princípios da administração pública, foram algumas das principais questões levantadas naquele período. Este trabalho se propõem a explorar os aspectos intrínsecos e extrínsecos relacionados à privatização, examinando seu contexto histórico e os diversos elementos que compuseram cada etapa da desestatização, desde a compatibilização legal (planejamento), seguindo ao modelo utilizado para sua realização (Estruturação do projeto: condições pré e pós-leilão; direitos; deveres; preço de venda; regras de participação), culminando com a realização do leilão e a respectiva assinatura do contrato. Diversas Ações Populares foram oferecidas perante a justiça obstando a realização do leilão sob variados fundamentos, entre os quais salientam-se a subavaliação do patrimônio total da companhia com reflexo final no baixo preço de venda das ações, a participação ilegal do Bradesco que ao mesmo tempo, foi uma das empresas contratadas para realizar a consultoria e também integrou o grupo vencedor do leilão, além de irregularidades nas concessões conjugadas e alegações de inconstitucionalidade. Assim, serão examinados os referidos aspectos com o intuito de trazer à luz a estruturas e o mecanismo por trás da imensa nuvem que obscurece o que de fato acontece nesses processos de desestatização.

CAPÍTULO I

1. A HISTÓRIA DA COMPANHIA VALE DO RIO DOCE.

A companhia Vale do Rio Doce originou-se por meio do Decreto-lei promulgado pelo Presidente Getúlio Vargas em junho de 1942. Sua história, no entanto, foi sendo concebida bem antes, na pacata cidade de Itabira, Minas Gerais, onde Geólogos trabalhavam na pesquisa dos recursos minerais da região. Por volta do ano 1908, liderados por Orville Adalbert Derby, geólogo e geógrafo naturalizado brasileiro, com nacionalidade norte americana, descobriram gigantescas jazidas de minério de ferro. Logo em 1910, Derby expos sua pesquisa no XI Congresso Internacional de Geologia na Suécia, o que, de imediato, provocou o interesse dos estrangeiros ao terem o conhecimento dos 2 bilhões de minério de ferro estimados para as reservas. Os Ingleses, em especial, com sua indústria ávida por maiores lucros, menores custos, e aumento da produção, desembarcaram providencialmente em terras brasileiras com o intuito de explorar nossa matéria-prima e exportá-la para sua sede. O governo brasileiro, ao mesmo tempo via a iniciativa como uma oportunidade de atrair investimentos e, dessa forma, fomentar a criação de uma indústria siderúrgica nacional.

2. A FORMAÇÃO DA COMPANHIA ITABIRA IRON ORE.

Foi nesse cenário que a companhia inglesa *Brazilian Hematite Syndicate* ¹comprou, em 1909, ações da ferrovia Vitória a Minas de forma a criar acesso às minas em Itabira. EM seguida, no ano de 1910, adquiriu grandes áreas de terra onde continham as jazidas e firmou contrato com a Companhia Porto de Vitória, para escoar o mineral. Posteriormente concebeu a *Itabira Iron Ore Company*, também com sede na Inglaterra, para dar seguimento às operações programadas. Por meio do Decreto nº 8.787, de 16 de junho de 1911, expedido pelo Presidente Hermes R. da Fonseca, a empresa obteve

¹ SA, Vale, Nossa História. Rio de Janeiro: Verso Brasil, 2012, p.29.

a autorização de funcionamento passando a desenvolver suas atividades de exploração, transporte e exportação de minério de ferro.

Há de se destacar que a empresa enfrentou momentos conturbados e diversos contratemplos desde o início de sua formação, com volatilidade na economia internacional, reveses políticos, mudanças na legislação, com leis e decretos sendo promulgados de forma a controlar as exportações do minério e condicionar sua efetividade a transformação de parte do que era extraído e, sobretudo, a oposição de movimentos nacionalistas que ganhavam cada vez mais adesão, tendo como um de seus principais representantes, o deputado mineiro Arthur Bernardes², ávido defensor dos recursos naturais do Brasil.

Uma vez na presidência do Estado de Minas Gerais³, o determinado político criou uma série de dificuldades à exportação do minério de ferro, como o aumento do imposto para as empresas que apenas focassem seus negócios no envio da matéria prima bruta. Ao mesmo tempo, promulgou leis que estabilizavam o tributo a um baixo valor caso a companhia instalasse uma usina siderúrgica que manufaturasse ao menos 5% do minério exportado. Não seria o melhor dos cenários pois, em 1916 o Governo Federal, pelo Decreto 12.094, havia desobrigado a construção da usina siderúrgica, naquele período, os Estado desfrutavam de certa autonomia.

3. PERCIVAL FAQUHAR.

Em 1919 o empresário estadunidense Percival Faquhar, detentor de uma rede de linhas ferroviárias, obteve a Itabira Iron Ore Co como parte de seu projeto expansionista no qual realizaria extração, escoaria o produto por suas vias ferroviárias até um porto, especificamente para minérios, em Santa Cruz, ES, onde construiria uma usina de transformação, altos-fornos de coque, ramais ferroviários, todos com direitos de exclusividade, o que certamente constituiriam um monopólio, e ainda, o transporte para

² SA, Vale, Nossa História. Rio de Janeiro: Verso Brasil, 2012, p.29.

³ Ibidem. P. 29.

o exterior, seria realizado pela frota de navios pertencentes a Faquhar e voltariam carregados com carvão, produto bastante utilizado como combustível pela indústria.

4. CONTRATO DE ITABIRA.

Nesse panorama, a proposta do astuto empresário atraiu a atenção do Presidente Epitácio Pessoa, que subscreveu o Contrato de Itabira, em 29 de maio de 1920, em termos extremamente vantajosos para a companhia, como pode ser aduzido nas linhas abaixo⁴:

Em linhas gerais, o contrato concedia 24 meses para o início do trabalho e 48 meses para que as instalações entrassem em operação. Se ao final do prazo as exigências não fossem cumpridas, o governo poderia decretar a caducidade e extinguir o contrato, ficando a empresa obrigada ao pagamento de multa. Ainda pelo contrato, as obras do Porto de Santa Cruz se reverteriam à União ao fim de 90 anos e, após 45 anos, o governo brasileiro poderia encampar o conjunto de propriedades da Itabira Iron Ore Co. Por fim, outra cláusula contratual previa que, para ser colocada em execução, a empresa deveria assinar um segundo contrato, dessa vez com o governo de Minas Gerais.

5. REAÇÃO NACIONALISTA

A oposição nacionalista fez frente ao iminente controle que a empresa exerceria, sem concorrência, sobre um setor econômico considerado estratégico. O Tribunal de Contas da União recebeu o contrato para homologação e emissão de parecer, ao que refuto^{22u} prontamente alegando frontal desrespeito às normas vigentes. Por fim acabou cedendo, ainda que sob protestos, às pressões do Presidente Epitácio Pessoa, e registrou o acordo, que foi submetido a aquiescência do Congresso Nacional. Era de se esperar que houvessem reiteradas discussões e o impasse se instalasse, pois, interesses conflitantes afetavam diversos seguimentos do empresariado.

Arthur Bernardes, promulgou a Lei nº 793 em 1920⁵ colocando empecilhos à exportação do minério de ferro, condicionando a Itabira Iron Ore a instalação, no Estado

⁴ SA, Vale, Nossa História. Rio de Janeiro: Verso Brasil, 2012, p. 162.

⁵ Ibidem. P. 37.

de Minas Gerais, de uma usina siderúrgica e estímulos fiscais para quem produzisse aço, o que não foi bem recebida pela companhia, pois seus planos não incluíam fazer do Estado um polo siderúrgico, mas sim, um imenso campo de exploração para exportar em larga escala. Continuando com seu intuito de refrear o ímpeto monopolista de Farquhar, o agora Governador do Estado, sancionou em 1922 nova lei que sobretaxava o minério de ferro exportado em seu estado bruto, o que afetaria significativamente o negócio.

6. ARTHUR BERNARDES CHEGA À PRESIDÊNCIA.

Para agravar a situação da empresa, O Presidente da República foi sucedido por ninguém menos que o próprio Arthur Bernardes, maior expoente do movimento nacionalista da época, que já havia adotado políticas desvantajosas para os pretensos exportadores dos recursos minerais. Com o aparato estatal ao dispor de suas ideias, inverteu o conceito de parceria entre governo e iniciativa privada e criou uma comissão para que delineasse um projeto siderúrgico nacional. O Governo tendia cada vez menos a assegurar índices de retorno considerados satisfatórios para as empresas que aqui investiam.

7. A SOLUÇÃO PARA IMPASSE NO CONTRATO DE ITABIRA.

O impasse para a celebração do segundo contrato, que caberia ao Governo de Minas Gerais, só viria a ser solucionado em 1927, sob a coordenação do governador Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, estipulando que a Itabira poderia exportar minério de ferro contanto que colocasse em funcionamento sua usina siderúrgica e abdicasse do seu domínio sobre os transportes da estrada de ferro Vitória a Minas.⁶

A empresa aderiu às condições impostas e propiciou um cenário favorável no âmbito federal, onde se prolongava um embaraço que impedia a efetivação do contrato, pois não se chegava a um consenso. Assim, ao relativizar seu controle sobre as

⁶ SA, Vale, Nossa História. Rio de Janeiro: Verso Brasil, 2012, p.38.

operações comerciais, foi legitimada pelo Decreto Federal nº 5.568 e pelo Decreto Estadual nº 8.045 de 1928, a dar prosseguimento ao seu empreendimento.

Os fabricantes de menor escala temiam pela saúde de seus negócios caso a gigante do setor siderúrgico implantasse grandes indústrias, como queria o governo, dessa forma, pressionavam políticos para que liberassem certas exigências, caso contrário, não poderiam desenvolver-se num mercado monopolizado. Por conseguinte, em setembro de 1930 a construção da Usina pela Itabira Iron Ore, foi posta em segundo plano, dispensando-a momentaneamente dessa parte do acordo.

8. CRISE DE 1930.

Com a lei a seu favor, a Companhia tratou de angariar recursos com instituições estrangeiras, ao que foi frustrada devido a conjuntura econômica e política refletida em um estado de retração do mercado, pós crise de 1929 com a queda da bolsa de Nova York, como se aduz de Giambiagi⁷ em:

A crise de 1930 marca uma verdadeira mudança de mentalidade no comportamento dos governos brasileiros. A partir de então, a industrialização converteu-se crescentemente em uma preocupação e uma prioridade das autoridades. Os entraves às transações comerciais com o exterior, principalmente no que diz respeito às importações, resultante da guerra e da depressão dos anos 1930, foram um importante impulso à industrialização. A impossibilidade de obtenção de importações levou ao reconhecimento da necessidade de uma diversificação industrial como condição para atenuar a vulnerabilidade externa, o que estimulou o crescimento da indústria local substituidora de importações.

9. O ESTADO NOVO E OS PRIMÓRDIOS DO MOVIMENTO ESTATIZANTE

A partir da década de 1930, marcada pelo golpe de estado em que assumiu o governo provisório de Getúlio Vargas, apoiado pelo então Governador de Minas Gerais, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada e de tenentes militares, implantou-se uma

⁷ GIAMBIAGI, Fábio. Finanças Públicas / Fábio Giambiagi, Ana Cláudia Duarte de Além. – 2. Ed. -Rio de Janeiro: Campus, 2001, p. 88

instabilidade com o fim da política do café com leite e um novo cenário repercutiu nos planos de Percival Faquhar. O prazo para o início das obras estava prestes a vencer e nada havia sido feito. O Contrato de Itabira seria declarado caduco, mas a empresa solicitou prazo de 12 meses, além de pagar pela multa estipulada no acordo. Novamente havia deixado de cumprir com o estipulado, não obstante estar travando uma batalha no sentido de obter condições mais favoráveis. Na iminência da caducidade irrevogável, o Governo lança uma comissão para revisar os termos do contrato e o processo se interrompe⁸.

10. AS COMISSÕES E O CONTRATO.

Uma comissão nacional de siderurgia foi concebida para promover estudos sobre a situação dos recursos mineralógicos do Brasil e as condições para se implantar um complexo industrial de larga escala no setor siderúrgico. Nesse contexto, a comissão revisora e a comissão nacional apresentaram seus pareceres e logo ficou demonstrada a divergência entre ambos. A situação exigiu do governo a criação de um outro grupo de trabalho incumbido de analisar o contrato de Itabira e sanar as divergências encontradas. Ao fim dos seus estudos, um esboço de contrato foi preparado confirmando quase que integralmente o parecer da comissão revisora.

11. A PARTICIPAÇÃO DOS MILITARES NAS DISCUSSÕES.

A Principal questão em torno do documento, referiu-se à obrigatoriedade ou não de se construir uma usina, e sobre a exclusividade de uso das linhas férreas apenas para escoamento de minério ao invés de torná-la acessível ao público, tanto para transporte de pessoas como para escoamento de produtos agrícolas. Ao que ficou definido a facultatividade da obra e a abertura das linhas férreas da Itabira a circulação pública. Com o esboço do novo contrato em mãos, já em 1935, o governo remeteu ao Congresso Nacional para onde diversas juntas apreciaram a matéria não chegando ao entendimento

⁸ ABREU, A. Itabira Iron Ore Company. Acessado em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/itabira-iron-ore-company>.2017

necessário. Despachado novamente, agora para a Comissão de Segurança Nacional, auferiu parecer técnico do Estado-Maior do Exército e Estado Maior da Armada, os quais se posicionaram contrariamente ao emitido pela comissão revisional, alegando ser o contrato extremamente lesivo aos interesses nacionais, que o Brasil não poderia ceder a uma empresa estrangeira o monopólio sobre o setor siderúrgico, significando real afronta à soberania nacional. Para os Militares, caberia a União trazer para si a responsabilidade sobre esse empreendimento, significativo para a defesa nacional.

Em 1937 então Deputado Arthur Bernardes volta à cena e demanda do governo que declare a caducidade do Contrato, por julgá-lo nefasto aos interesses da pátria. Recomenda ainda, que a União crie uma Estatal constituída sob a forma de sociedade anônima para explorar o transporte de minério, construa um cais e organize uma frota marítima para escoar a produção.

12.A CONSTITUIÇÃO DE 1937.

Com a outorga da 4ª Constituição do Brasil, consolidou-se o Estado Novo, marcado por crescente concentração do poder nas mãos do executivo. Os militares imprimiram grande influência no direcionamento de setores estratégicos como o da incipiente siderurgia e petróleo. Buscou-se nesse período difundir na população um sentimento de identidade nacional, além de adotar políticas que promovessem o desenvolvimento e autonomia da nação, buscando, no plano administrativo, perseguir uma gestão eficiente e racionalizada.⁹

13.O INÍCIO DO ESTADO INTERVENCIONISTA.

Prepararam-se os mecanismos para implantar um Estado forte com prerrogativas intervencionistas nas atividades econômicas, nacionalizando as riquezas do subsolo, e determinando que a exploração das jazidas passasse a depender da concessão pelo

⁹ CÂNDIDO, Antônio. A Revolução de 1930 e a cultura. São Paulo: Cebrap, 1984.

Estado. Essa outorga seria concedida apenas a empresas brasileiras, cuja a maioria dos acionistas fossem também nativos.

É possível apreender nas declarações do Presidente Getúlio Vargas, a mudança de abordagem que viria a ser aplicada. Procurou deixar claro que as reservas minerais deveriam ser nacionalizadas e assim, formulou Decretos¹⁰, como os de nº 20.223 e 20.799 no mesmo ano em que assumiu o comando da nação. Suspendeu-se, desta maneira, qualquer processo de transferência das jazidas minerais.

14. A ESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO NOVO.

Nesse governo provisório, houve uma preocupação em organizar um arcabouço normativo que serviria como base legal para a reestruturação administrativa do poder executivo, o qual concentraria diversas atribuições. Departamentos chave que agregavam seguimentos distintos, foram separados para que desempenhassem suas funções de forma direcionada, como foi o caso do desmembramento do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e criação da Diretoria Geral da Produção Mineral.

15. OS CÒDIGOS DE MINAS.

Com o Decreto nº 24.642, foi promulgado o Código de Minas, um marco no que se refere a base legal que viria a munir o Estado com prerrogativas para interferir economicamente no mercado. A propriedade das jazidas e do solo foram diferenciadas, deixando inequívoca a necessidade de obter concessão da administração pública para explorar suas riquezas. Foi assim, estipulado uma série de regras para lavra, estudos e exploração transmitindo ao Estado o domínio sobre tais operações.

O Estado Novo, iniciado 10 de novembro de 1937, e legalizado pela nova Constituição, que lhe daria poderes para atuar onde a iniciativa privada fosse insuficiente, e intervir de forma mais efetiva no âmbito econômico, seria marcado pelo espírito

¹⁰ SA, Vale, Nossa História. Rio de Janeiro: Verso Brasil, 2012, p.43.

nacionalista, o qual refutou qualquer meio de ingerência estrangeira no controle das riquezas do país.

16. DISSOLUÇÃO DO CONTRATO DE ITABIRA

Nesse contexto, após forte oposição, o Contrato de Itabira foi irrevogavelmente considerado inválido pelo Decreto nº 1.507, em 11 de agosto de 1939. Dessa forma, perdeu todas as concessões que a autorizavam a explorar as jazidas e transportar seus insumos. O empresário Percival Faquhar encontrou uma maneira de constituir nova empresa com acionistas majoritariamente brasileiros, com sede local e celebrou contratos de arrendamento das minas, além de agregar ações da sua própria companhia de estradas de ferro. Sendo assim, exerceu o controle de fato e de direito, monopolizando o setor de forma indireta.

17. O SENTIMENTO NACIONALISTA.

A nova Constituição incorporou princípios nacionalistas que visaram a defesa nacional, soberania do governo brasileiro e a garantia do interesse coletivo. Nessa seara, o Novo Código de Minas foi promulgado, sob o Decreto nº 1985, de 29 de janeiro de 1940¹¹, reafirmando o anterior e estipulando a necessidade de autorização pelo Ministério da Agricultura para funcionamento, após provada a nacionalidade de empresa e sua viabilidade econômico-organizacional. Foi estipulado também prazo para início da exploração e previsão de encampação pelo Estado em caso de descumprimento. (Vale S.A, 2012).

18. CONTEXTO DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.

¹¹ SA, Vale, Nossa História. Rio de Janeiro: Verso Brasil, 2012, p.45.

Com o Advento da Segunda Guerra Mundial, no início da década de 1940, quando os países aliados demandaram enormes quantidades de minério de ferro e com a entrada dos Estados Unidos entraram no conflito, o suporte estratégico do Brasil foi requisitado e viu nessa circunstância, uma oportunidade de alavancar sua indústria nacional, aumentar consideravelmente as exportações e redefinir sua posição no cenário internacional. O Presidente Getúlio Vargas enviou, a convite do Governo Roosevelt, uma comitiva chefiada pelo Ministro das Relações Exteriores Osvaldo Aranha, para firmar acordos de cooperação, dentre os quais, uma série de empréstimos para implantação e modernização do projeto siderúrgico brasileiro.

19. ACORDOS DE WASHINGTON E A CRIAÇÃO DA CVRD.

A partir dos Acordos de Washington, assinado em 3 de março de 1942 pelos signatários Brasil, Estados Unidos e Inglaterra, foram criadas a Companhia Siderúrgica Nacional e, finalmente, a Companhia Vale do Rio Doce, pelo Decreto-Lei nº 4.352 de 1º de junho de 1942. Conseqüentemente, as minas da Itabira Iron Ore, juntamente com a rede da Estrada de Ferro Vitória-Minas foram transferidas para o controle do governo brasileiro.

A encampação foi seguida por indenizações das empresas envolvidas, pagas pelo Governo Federal. Foi levado em consideração, nesse momento, os estoques de minério, as instalações, e os veículos e utensílios de sua propriedade.

O modelo escolhido para caracterizar legalmente à empresa foi o de sociedade anônima de economia mista, e curiosamente determinados aspectos merecem atenção, como se pode perceber nas linhas abaixo¹²:

Sua diretoria seria composta por cinco membros: um presidente e dois diretores de nacionalidade brasileira e mais dois diretores norte-americanos. A companhia seria organizada e dois departamentos básicos: o da Estrada de Ferro

¹² SA, Vale, Nossa História. Rio de Janeiro: Verso Brasil, 2012. P .56.

Vitória a Minas, a ser administrada por diretores brasileiros, e o das Minas de Itabira, dirigido conjuntamente por brasileiros e norte-americanos.

Há de se ressaltar que o processo foi viabilizado pois nos Acordos de Washington, foram previstos subsídios partindo dos governos estrangeiros, sem os quais tal empreitada não seria possível, visto que o governo não dispunha de recurso para investimento de tamanha complexidade. Uma das condições para a cessão do crédito, foi a inclusão de agentes estrangeiros em quadros de direção da Companhia. Assim, desde o início, a influência estrangeira sempre rondou e interviu na formação e desenvolvimento dessa grande e estratégica companhia, o que mais tarde culminou na transferência de controle para a iniciativa privada, em um processo de leilão extremamente controverso e que representou a negação de todos os preceitos utilizados para a própria criação da Estatal mineradora.

Em uma trajetória de altos e baixos, disputas ideológicas e interesses envolvidos em diversas frentes, foram construídos os pressupostos regulatórios e o modo como seriam operados setores importantes para o desenvolvimento econômico brasileiro.

CAPÍTULO II

20. OS TRIBUNAIS E AS AÇÕES POPULARES.

Após breve análise das justificativas apresentadas para a realização da privatização da companhia Vale do Rio Doce, dentre outras empresas incluídas no Plano Nacional de desestatização, passa-se a abordar os processos judiciais envolvidos e se questiona em que medida o controle judicial interfere na política de desestatização adotada por um governo. Por esse parâmetro colabora para um melhor entendimento o que nos ensina Fernando Aguilar Herren, em *Direito Econômico*¹³:

¹³ AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional* / Fernando Herren Aguillar – 3.ed. – São Paulo: Atlas, 2002, p. 207.

A privatização é uma política pública econômica, uma escolha estatal com base em diagnósticos que realizam os titulares do exercício do poder sobre as necessidades do país. O questionamento da legalidade (em sentido amplo, abrangendo a constitucionalidade) da decisão de desestatizar atividades econômicas e serviços públicos pode ser empreendida por duas formas, pelo menos. Em primeiro lugar, o processo de transferência para a iniciativa privada pode ser questionado do ponto de vista formal. A conformidade às regras licitatórias dos atos que antecedem a transferência de controle de empresas públicas e a delegação dos serviços públicos é a fonte primária de recurso ao judiciário. Por sua abrangência limitada, a matéria se restringe aos domínios do Direito Administrativo e às regras de licitação em geral. A segunda forma de questionamento judicial das privatizações diz respeito ao aspecto substancial da decisão estatal. Indaga-se aqui o mérito da escolha estatal.

Há diferentes interpretações sobre até que ponto Judiciário pode incursionar em aspectos que envolvem decisões políticas, cabíveis, em tese, apenas ao governo. Herren¹⁴, ao citar Fábio Comparato, diz que “o controle do mérito dos atos do Poder Público é inexistente no constitucionalismo clássico. O judiciário, por exemplo, só verifica a legalidade dos atos administrativos, ou a constitucionalidade das leis”. A medida provisória expedida pelo governo Fernando Henrique nº 1.481-52, que alterou a lei n 8.031 de 1990 sendo posteriormente convertida na lei n 9.491 de 1997, relativa ao Programa Nacional de Desestatização, foi um ato normativo baseado em decisão política, cuja apreciação não foge ao escrutínio do Judiciário, quando representa lesão ou ameaça a direito, como preconiza o artigo 5º,XXXV da Constituição e o órgão competente para tratar dissídios envolvendo estatais é o juizado federal, assim previsto no Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponente. Já o Ministério Público é a instituição incumbida de promover a ação civil pública que vise defender o patrimônio público e social, além de outros interesses coletivos, incluindo nessa seara a ação de inconstitucionalidade, cabendo ao Procurador Geral da República ou, dentre outros, ao partido político com

¹⁴ AGUILLAR, Fernando Herren. Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional / Fernando Herren Aguillar – 3.ed. – São Paulo: Atlas, 2002, p. 207

representação no Congresso, proporá ação direta de inconstitucionalidade, de competência originária para processar e julgar, do Supremo Tribunal Federal, a quem cabe a interpretação e controle das leis constitucionais, conforme artigo 103, 102, I, alínea a, respectivamente da Constituição Federal.

Não há o que se falar em falta de instrumentos institucionais de contestação, nem mesmo da necessidade de preceito constitucional deliberando pontualmente sobre a matéria, ainda que se argumente, legitimamente, em contrário, relativizando a percepção de controle judicial sobre atos e disposições do Executivo, no que concerne a privatizações. Analisando o artigo 173, caput, a exploração de atividade econômica pelo Estado, a ressalvar, a cadeia produtiva relativa à extração, transporte e comercialização de minérios, insumo essencial em qualquer economia do mundo, indubitavelmente, atende a defesa dos interesses nacionais, seja no aspecto geopolítico, seja como meio para auxiliar na consecução da ordem social democrática. Para um governo, por meio de ato discricionário, determinar que uma empresa estatal não mais atende aos requisitos do referido dispositivo constitucional, deverá apresentar os elementos desconstitutivos que demonstrem a total incompatibilidade dos fundamentos apresentados para a criação dessas mesmas estatais, o que, diga-se, em momento algum foi apresentado. Estando como justificativa, apenas a categórica afirmação de que

As atividades desempenhadas por essas empresas eram indevidamente exploradas pelo Governo Central, bastando, por conseguinte, transferir à iniciativa privada, alçada à posição de autêntica promotora dos interesses coletivos. Torna-se cada vez mais evidente a necessidade de se exercer controle efetivo sobre tais medidas e deliberações espúrias, baseadas em fundamentos que podem mesmo vir a ganhar aparência legítima ou apropriada, mas que constituem verdadeiras digressões sobre seus reais objetivos. As possibilidades à disposição da sociedade para afastar ou forçar uma adequação responsável por parte do Poder Público para como os fundamentos e objetivos constitucionais serão aqui abordadas especificamente no processo de leilão da companhia Vale do Rio Doce. Partindo da análise estatística, a racionalização dos elementos substanciais contidos nas ações populares, encaminhadas para o judiciário,

serão traçados os aspectos essenciais envolvidos no controle pela população das decisões de privatizar.

21. AÇÕES POPULARES.

Diversas ações populares foram demandadas em variados Estados como, Distrito Federal; Pará; Maranhão; São Paulo; Rio de Janeiro; Sergipe; Paraná; Mato Grosso do Sul; Espírito Santo; Ceará e distintas Seções Judiciárias Federais, dessa forma se instalou um conflito entre juízos de mesma competência territorial, cuja resolução recaiu sob o julgamento do Superior Tribunal de Justiça por meio do processo CC 19686 DF1997/0026159-0, que decidiu ser a 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Pará, o juízo competente para julgar todas as ações populares aforadas perante juízes com a mesma competência territorial, visando o mesmo objetivo de anular e/ou suspender o leilão da Co Vale do Rio Doce, com fundamentações jurídicas idênticas ou assemelhadas, dessa forma, estabelecida a conexão, com base nos pressupostos legais amparados nos artigos 103, 106 do CPC e 5º, § 3º da Lei da Ação Civil Pública n 4.717/1965, que fixa a competência pelo critério da prevenção, assim entendido a propositura da primeira ação previne a jurisdição do juízo para as subseqüentes que venham a ser intentadas.

Desta feita, todas as ações foram juntadas e encaminhadas para um único juízo e conseqüentemente um único julgamento. Nas decisões proferidas pelos eminentes ministros, subtrai-se o entendimento compartilhado de afastar a possibilidade de posterior julgados discrepantes entre si, a despeito de um mesmo conteúdo, o que causaria prejuízos para o conceito do judiciário como instituição e levaria a uma insegurança jurídica, absolutamente indesejada em um Estado Democrático de Direito. Buscou-se, assim impossibilitar o malefício das decisões contraditórias.

Das 27 ações populares promovidas à época, nos diferentes estados e seções judiciais, 22 tiveram suas liminares deferidas e apenas 3 foram indeferidas, sendo que o restante aguardava julgamento. Assim, tendo a União suscitado o conflito de competência perante a corte do Superior Tribunal de Justiça, conseguiu obter decisão

favorável para o pedido de sobrestamento dos processos e suspensão os efeitos de todas as liminares concedidas.

22. ARGUMENTOS DA UNIÃO.

O suscitante alegou a conexão entre todas as demandas propostas, por possuírem o mesmo objetivo é fundamentação jurídica assemelhada. Fato que evidenciaria o conflito de competência e a incompatibilidade de julgamento por juízes diferentes. Indicou ser o juízo da 4ª Vara da Seção Judiciária do Pará como preventivo, por ter sido o primeiro a receber a ação popular. Diante do deferimento de inúmeras liminares a União levantou a hipótese de insegurança jurídica que demandaria imediata providência por parte do judiciário no sentido de uniformizar as decisões proferidas sobre a mesma matéria evitando, assim, pronunciamentos contraditórios. Por fim, a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, visto que as liminares concedidas resultaram em sucessivos adiamentos do leilão, o que, segundo os cálculos apresentados, a liquidação financeira ocorreria no dia 05 de maio com o resgate estimado em 3 bilhões de títulos públicos que seriam utilizados, conforme o próprio edital previa, para saldar dívida pública mobiliária de curto prazo. Os juros incidentes de mora custariam aos cofres públicos 1,58% ao mês, representando 2 milhões duzentos e setenta e dois reais por dia. Como a suspensão do leilão já havia alcançado o terceiro dia, o prejuízo somado seria de seis milhões setecentos e setenta e um mil oitocentos e dezoito reais.

23. DOS OBJETIVOS DAS AÇÕES POPULARES.

A pluralidade de ações populares intentadas nos diversos estados e seções judiciais com mesma competência territorial, possuíam objetivos semelhantes com sutis variações entre seus fundamentos, como se pode observar nos exemplos elencados a seguir: 1) suspensão do leilão; 2) declaração de ineficácia do decreto n 1.510/95, do leilão e demais atos preparatórios; 3) suspensão liminar do leilão por existência de relações entre empresas delegatárias de atos administrativos da licitação grupos econômicos

interessados na compra de bens, ausência de publicidade da versão estrangeira do ato convocatório do leilão; 4) suspensão liminar dos efeitos do edital, anulação do edital por ofensa ao princípio da moralidade; 5) anulação dos contratos firmados com empresas que procederam a avaliação por ofensa à legislação; 6) decretação de nulidade de todos os atos pertinentes à privatização pela manifesta ilegitimidade da venda em face da legislação; 7) anulação da resolução CND n /97e do edital por inconstitucionalidade e ilegalidade; 8) suspensão liminar por favorecer os licitantes; 9) pedido liminar de exclusão da Estrada de Ferro Carajás, por falta de licitação; 10) nulidade do contrato da M. Lynch; 11) exclusão de serviço público por inconstitucionalidade; 12) exclusão de bens da CVRD para avaliação; declarar nulos todos os atos do Dec. N 20.121/97 e os procedimentos adotados com base em nas M.Ps 1481 e a inconstitucionalidade das M.Ps. 1520 e 1481; 13) declaração de inconstitucionalidade da lei n 8.031/90.

Como se vê, há o instituto da conexão entre as ações, pois umas possuem pedidos idênticos, enquanto outras a causa de pedir é comum, adequando-se ao preceito da lei que determina no artigo 55, § 3º do Código de Processo Civil, a reunião dos processos conexos ou não, quando estes possam gerar risco de pronúncia de decisões conflitantes ou contraditórias, caso decididos separadamente. Respeitando a determinação do artigo 2º da Lei n 7.347/85, o juízo prevento é aquele que primeiro recebe a ação.

24. EFEITOS E CONSEQUÊNCIAS DA CONEXÃO NAS AÇÕES POPULARES.

Todas as ações, uma vez determinada a conexão, foram reunidas e remetidas para processamento simultâneo pelo juízo que primeiro recebeu a petição inicial, tendo sido promovida a citação válida. De certo, as numerosas liminares deferidas, atendendo aos pedidos de suspensão e declaração de nulidade a todos os atos pertinentes à privatização, foram consideradas nulas e seus efeitos suspensos por serem decisões pronunciadas por juízos com incompetência absoluta. Dessa feita, resultou o livre prosseguimento do leilão, seguindo-se à consolidação executiva do processo licitatório e a consumação do ato administrativo. Na prática ocorreu uma antecipação de tutela em

favor da União, e todas as questões alegadas nas ações populares não foram de fato apreciadas, tão pouco medidas que visassem a produção de provas como a realização de perícia técnica especializada para reavaliação do valor patrimonial da CVRD, subavaliado, segundo se argumentou em algumas das petições. Ato contínuo, o decurso do tempo criou condições para que houvesse a perda do objeto da ação, como o pedido de cancelamento ou suspensão do leilão, e sua decretação de invalidade.

25. JULGAMENTO DO MÉRITO.

Conforme decidido pelo Superior Tribunal de Justiça no Conflito de Competência n 1.9686/DF, que reconheceu ser juízo da 4ª vara da Seção Judiciária do Pará, prevento para julgar e processar todas as ações populares ajuizadas, estas foram devidamente distribuídas, culminando no julgamento da ação 1997.39.00.010856-2/PA, ocasião na qual a Procuradoria da República do Estado do Pará requereu a extinção do processo sem o julgamento do mérito, ao passo que, o magistrado ao julgar as ações , fundamentou sua decisão deduzindo do texto constitucional as diretrizes que embasam o modelo econômico estatal, e, portanto, as possibilidades em que pode ou não intervir diretamente na economia, por meio de atividade exploratória. Como se pode extrair das conclusões emanadas na sentença, os seguintes parâmetros foram empregados: I) cabe ao Estado atuar preferencialmente é basicamente apenas como agente normativo, imbuído de regularizar a atividade econômica e não operá-la (art. 174,cf); II) a intervenção direta na economia só deve ocorrer quando necessária aos imperativos da segurança nacional ao atendendo a relevante interesse coletivo.(art. 173,cf); III) à União cabe o papel subsidiário, devendo se abster completamente de intervir empresarialmente, pois não há qualquer dispositivo legal que verse sobre a condição dos minerais como matéria de segurança nacional ou interesse coletivo, diferente do que ocorre com os nucleares, o que, supondo, demonstra a perfeita possibilidade de privatização para o caso; IV) para o magistrado¹⁵ ainda, “não há razões que demonstrem a ilegalidade de políticas previamente declaradas em campanha eleitoral e já referendadas pelo voto do povo

¹⁵ Francisco de Assis Gardês Castro Júnior, Juiz Federal Substituto da 1ª Vara da Seção Judiciária do Pará

através do voto universal”, ao que conclui-se ser as ações populares apenas manifestações políticas e corporativas, motivadas por interesses distintos da coletividade; V) por indução, entende-se não haver qualquer sombra de veracidade nos argumentos trazidos na inicial, sem o mínimo de respaldo legal comprobatório, tampouco amparo na realidade fática; VI) outra dedução na lógica adotada pelo julgador, refere-se a questão da privatização da CVRD ter demonstrado, com o passar do tempo, ser um perfeito modelo de sucesso devido aos inúmeros benefícios alcançados pelo fato do Tesouro Federal não mais deter o controle acionário da empresa, e como exemplo, cita o aumento de divisas provenientes das exportações, que cresceram como nunca antes, estabelecendo, assim, uma relação direta de causa e efeito com a realização do leilão, desconsiderando por completo qualquer fator extrínseco ou concomitante, como o aumento da demanda mundial por commodities minerais, especialmente pela virada desenvolvimentista da China, dentre outros aspectos relevantes a serem considerados.

Nessa seara, vê-se que o encadeamento conceitual a respeito de se privatizar uma empresa da envergadura e características da Co Vale do Rio Doce, respalda-se exclusivamente no parâmetro de desempenho econômico, não atentando para a dupla face da empresa estatal como bem explana Giambiagi¹⁶:

A dificuldade enfrentada pelas empresas estatais nos anos 1990 – que culminou no processo de privatização - não decorreu, necessariamente, de uma falta de eficiência destas firmas. O problema é que indicadores objetivos como evolução da receita operacional, o nível de lucros e custos não conseguem captar as implicações do uso das empresas estatais como instrumento de política econômica, que decorre de sua "face" estatal. Ou seja, critérios de lucratividade máxima e crescimento podem ir contra as metas sociais, tais como maximização de emprego e oferta de insumos baratos às indústrias estratégicas. Ao longo de sua história, os sistemas produtivos e financeiro estatal subordinaram o seu funcionamento a objetivos sociais mais amplos

Depreende-se pelo ensinamento do autor, que outros são os fins de empresas estatais ou suas controladas, no sentido de priorizar aspectos políticos governamentais,

¹⁶ GIAMBIAGI, Fábio. Finanças Públicas / Fábio Giambiagi, Ana Cláudia Duarte de Além. – 2.ed. – Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 95.

mais condizente como meios de viabilização de modelos socioeconômicos. VII) a despeito das questões levantadas, sustentou-se que com o fato consumado, diga-se a privatização efetivada, e decorrido o tempo, modificou-se a realidade fática produzindo efeitos que encontram amparo no ordenamento jurídico, o que força o Poder Judiciário a considerá-los no sentido de reconhecer ser calamitoso alterar essa situação em prejuízo às mudanças já produzidas. Aliás, esse fundamento é uma das razões pelas quais se concede liminares cautelares para que o iminente prejuízo não se torne irreparável ou de difícil reparação, no entanto, a suspensão daquelas por haver entendido o STJ pela conexão de todas as ações e a respectiva distribuição ao juízo prevento, liquidou legítimas pretensões aduzidas nas iniciais levando, como será visto, a sucessivos impasses quanto a decisões contraditórias e divergentes entre si, agora, nas instâncias superiores; VIII) por fim, a principal razão de decidir, consubstanciou-se na alegação de perda do interesse processual, haja vista ter a situação fática sido consolidada pelo decurso do tempo, de modo que qualquer decisão em desacordo com a privatização só traria prejuízos e danos ao interesse público, conforme entendimento do magistrado que considera não haver indícios suficientes para acolher as medidas reivindicadas nas iniciais.

Nas argumentações trazidas, nota-se que não houve o devido exame dos pedidos, pois embora as ações visassem ao mesmo objetivo, algumas apresentavam pedidos e fundamentos distintos. Apenas os termos de uma ação foi levado em consideração com restrita apuração do pedido e causa de pedir dela emanado. Diversos critérios foram ignorados no que concerne as nulidades do processo licitatório, como as que dizem respeito à subvalorização ou não valorização patrimonial da empresa, o que resultou em inúmeras apelações à instância recursal.

Assim, a decisão do juízo competente para julgar as ações populares contra a privatização da estatal, resultou em extinção do processo sem resolução do mérito é pela improcedência liminar do pedido, com base no art. 485, VI, segunda parte, ou seja, uma única fundamentação legal para ambas as hipóteses. Por conseguinte, os autos, por obrigatoriedade do duplo grau de jurisdição, previsto no caso de ações populares, conforme artigo 19, da lei 4.717, foram remetidos para apreciação pela 5ª Turma do

Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, ao revisar tais sentenças, decidiu levando em conta as especificidades contidas nos pedidos, que embora, em sua maioria objetivassem a nulidade ou suspensão do leilão, requeriam medidas diferentes com alegações igualmente diversas. Desta feita o Egrégio Tribunal preencheu a lacuna deixada pelo juízo de primeira instância, cumprindo assim o devido processo legal, que o referido juízo convenientemente se absteve de fazer, ao não propiciar a dilação probatória necessária.

26. CRONOGRAMA PROCESSUAL

Não obstante, a 5ª Turma, ao apreciar as apelações e remessas necessárias *ex officio*, para melhor entendimento das ações populares contra a privatização da Vale do Rio Doce, será esquematizada uma linha cronológica contextualizando os principais acontecimentos no âmbito anterior e posterior à privatização, com destaque para a fase processual:

1990 – Em 15 de março, o Presidente Fernando Collor, por meio da Medida Provisória Nº 155, criou o Programa Nacional de Desestatização.

1990 – 13 de abril foi promulgada a Lei Nº 8.031 que converteu a Medida Provisória Nº155

1994 – 29 de julho, o presidente Itamar Franco estabelece o Decreto Nº 1.024 que altera e consolida a regulamentação da Lei Nº 8.031.

1995 – 13 de fevereiro, o Presidente Fernando Henrique sanciona a Lei Nº 8.987 que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos e obras públicas, conforme art. 175 da Constituição Federal.

1995 - 1º de junho, o Presidente Fernando Henrique Cardoso estabelece o Decreto Nº 1.510, que dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização – PND, da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD.

1995 – 7 de julho, sanciona a Lei Nº9.074, estabelecendo normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços e obras públicas de competência da União.

1995 – 30 de outubro, ocorre a distribuição da primeira Ação Popular de nº 95.000.7451-6, no juízo da 4ª Vara Federal do Pará, sendo verificada a primeira citação válida e tornando-o automaticamente o juízo prevento para processar e julgar todas as outras ações subsequentes, como previsto no art.5º, §3º da Lei Nº4.717 – Lei da Ação Popular. Foi proposta por Mário David Prado Sá e outros.

1997 – 7 de maio, foi realizado o leilão da CVRD na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. Disputado por dois consórcios: A) Consórcio Brasil: formado por CSN (de Benjamin Steinbruch – Utilizando fundos de pensão – Previ (Banco do Brasil), Petros (Petrobras), Funcef (Caixa Econômica Federal, Funcesp (Cesp) – Banco Opportunity e o fundo Nations Bank. B) Consórcio Valecom: formado pelo Grupo Votorantim (de Antônio Ermírio de Moraes), com participação, dentre outras, da Caemi-Mitsui, Japão-Brasil Participação, Anglo American e fundos de pensão de funcionários do BC e da Telebrás. Venceu o Consórcio Brasil, que pagou a quantia de R\$ 3.338 bilhões, adquirindo 41,73% das ações ordinárias do Governo Federal.

1997 – 10 de setembro, a Primeira Seção do Superior Tribuna de Justiça julgou o Conflito de Competência n 19.686/DF, suscitado pela União Federal com a alegação de que foram aforadas várias ações populares perante juízos com mesma competência territorial, visando o mesmo objetivo (suspensão ou anulação do leilão da empresa Vale do Rio Doce) e com fundamentos jurídicos idênticos ou assemelhados, por tanto, incidente a conexão entre elas (art. 55, § 3º*do CPC e art. 5º,§ 3º da Lei n 4.417/65) devendo ser reunidas as 27 ações e distribuídas para o juízo prevento (art.58 do CPC, antigo art. 106) para serem decididas simultaneamente de forma a evitar decisões conflitantes gerando insegurança jurídica. Nas ações apreciadas pela Egrégia Corte, em 22 haviam sido deferidas liminares no sentido desesperador ou anular o leilão é apenas 3 indeferidas. Foi decidido no acórdão a confirmação de conexão e distribuição das 27 ações para a 4ª Vara Federal do Pará para serem processadas e julgadas. Com a decisão, as liminares foram anuladas e a privatização foi consumada.

2002 – Em 20 de maio, o Juiz Federal Substituto da 1ª Vara, Francisco de Assis Gardês, julgou, dentre outras, pela simultaneidade, a ação popular n 1997.39.00.010856-2/PA, declarando extinto o processo sem exame do mérito com base no art.485, IV, segunda parte do CPC (antigo art. 267, IV), utilizando em suas razões, as mesmas fundamentadas na sentença prolatada pelo, Juiz Federal Mark Yshida Brandão, da 15ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte, por designação do TRF-1. 9 ações foram julgadas improcedentes e as demais foram extintas sem julgamento do mérito, formando um total de 62 ações populares remetidas ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região para reexame necessário (art. 19 da Lei 4.417/65).

2005 – Em 26 de outubro a Quinta Turma do TRF-1, julgou improvida a remessa da ação 1997.39.00.010856-2/PA e confirmou a sentença do Juiz Federal Substituto da 1ª Vara da Seção Judiciária do Pará, juntamente com outras 4 em idêntica situação. No entanto, em 62 processos a Corte entendeu por anular as sentenças do juízo de primeiro grau, remetendo-as de volta à referida instância originária para que houvesse a dilação probatória, realizando-se provas perícias com vistas a examinar os critérios utilizados para a avaliação patrimonial da empresa e, assim, averiguar o real valor das ações.

2006 – 8 de setembro, a Vale ingressa com a Reclamação n 2.259-PA, perante o Superior Tribunal de Justiça, sob o argumento que, não obstante a prevenção ter sido obedecida, como determinou o Acórdão CC 19.686/DF-STJ, não se cumpriu a conexão necessária, ou seja, os processos não foram reunidos, sendo uns julgados improcedentes e outros extintos sem resolução do mérito o que gerou julgamentos conflitantes em sede apelação ou remessa *ex officio*. Pediu-se a suspensão liminar dos efeitos dos Acórdãos proferidos pela 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, anulando as decisões e extinguindo-as com julgamento do mérito, visando garantir a autoridade da decisão proferida pelo STJ no CC 19.686/DF. Requereu ainda a extensão dos feitos do referido Acórdão às outras ações que não tenham sido examinadas pela aludida decisão. O STJ acolheu pedido liminar para suspender todas as ações em trâmite até decisão de mérito resolvendo a Reclamação¹⁷.

¹⁷ STJ: Consulta Processual. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/>. Acesso em: 15 out. 2017.

2008 – Em 9 de abril, a 1ª Seção Do Superior Tribunal de Justiça ao julgou a Reclamação 2.259-PA, decidindo por 5 votos a 4, parcialmente procedente a reclamação, sob o fundamento de ser ¹⁸ “impossível, como pretende a reclamante, outorgar extensão dos efeitos do acórdão proferido no CC 19.686/DF a qualquer outra ação que não tenha sido examinada pela referida decisão” em seguida determinando¹⁹:

a) anulação dos acórdãos proferidos em qualquer uma das 25²⁰ ações que compõem o universo das 27 referidas pelo decisório do CC 19.686/DF haja vista existirem duas decisões transitadas em julgado; b) sejam reunidas em um só processo todas as ações com recurso, a fim de que recebam um único julgamento; [...] c) revogação da liminar quanto à determinação de suspensão do julgamento e dos efeitos das demais ações não alcançadas pela presente decisão.

2009 – 22 de abril, a Companhia Vale do Rio Doce opõe recurso de embargos de declaração contra o acórdão proferido pela 1ª Seção do STJ nos autos da Reclamação 2.259/PA. Em suas razões a empresa alegou omissão e contradição no *decisum*, entendendo que não houve divergência quantitativa no julgado capaz de ser resolvida no voto-médio, mas sim um conflito de interpretações e sobre a extensão dos efeitos do julgado do STJ, requerendo a abertura de outra sessão de julgamento para desempate. Os embargos foram rejeitados, havendo o entendimento que se prestaram apenas a rediscutir questões ponderadas na decisão.

2009 – 11 de maio, a Vale interpôs recurso extraordinário (RE 633.954) contra o acórdão que rejeitou os embargos de declaração alegando repercussão geral e violação do art. 5º, XXXVI, LIV, LV e § 2º da Constituição. O Recurso foi inadmitido sob o fundamento de não ter havido prequestionamento, aplicando-se as Súmulas nºs 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.

2010 – 15 de setembro, VALE S/A ingressa com ação cautelar (AC 2.716/PA), com pedido de liminar, visando atribuir efeito suspensivo ao Recurso Extraordinário interposto contra acórdão proferido pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça que julgou

¹⁸ Voto-médio do Ministro José Delgado, a quem coube lavrar o acórdão.

¹⁹ Reclamação Nº 2.259 – PA, voto-vista (vencedor), Ministro José Delgado.

²⁰ Ações populares de n.º 95.0007451-6(1ª ação) e 97.92364 transitaram em julgado.

parcialmente procedente a Reclamação nº 2.259/PA. O Pedido liminar foi deferido²¹ e os efeitos da liminar anteriormente concedida nos autos da aludida Reclamação e, e sobrestadas todas as ações referidas na mesma, até julgamento final do recurso extraordinário pendente na Suprema Corte.

2010 – 6 de dezembro, por Despacho, os autos são encaminhados ao STF devido à decisão que acolheu o pedido liminar nos autos da Medida Cautelar 2.716, a qual informou o provimento do Agravo de Instrumento nº 787.789/PA, interposto em face do 1ª Seção do STJ que inadmitiu o recurso extraordinário 633.954 interposto pela VALE S/A.

2014 – 29 de abril, Min. Gilmar Mendes nega seguimento ao Recurso Extraordinário 633.954/PA, com fundamento nos arts. 21, § 1º, do RISTF e 557, caput do CPC.

2014 – 29 de abril, negado seguimento ao RE 633.954/PA, julgou-se prejudicada a ação cautelar, devido à perda superveniente do objeto, cassou-se a liminar anteriormente concedida que suspendeu todos os processos envolvidos na Reclamação 2.259/PA.

2014 – 12 de maio, a VALE/AS peticiona o Agravo Regimental, contra a negativa de seguimento do RE 633.954/PA.

2015 – 3 de fevereiro, por votação unânime, negou-se provimento ao agravo regimental.

2015 – 25 de fevereiro, opostos embargos de declaração em agravo regimental.

2015 – 23 de junho, por votação unânime, os embargos de declaração em agravo regimental foram rejeitados.

2015 – 12 de agosto, são opostos novos embargos de declaração nos embargos de declaração no segundo agravo regimental no Recurso extraordinário 633.954/PA, pela VALE/AS.

2015 – 15 de setembro, os embargos foram novamente rejeitados e, constatou-se a litigância de má-fé (embargos protelatórios) pela VALE/AS sendo imposta multa de 1% do valor da causa.

²¹ Relator Min. Gilmar Mendes, STF.

2015 – 05 de outubro, a VALE/AS peticiona por Embargos Divergentes em relação a decisão anterior.

2015 – 18 de novembro, a petição é indeferida pelo Min. Gilmar Mendes.

2016 – 23 de fevereiro, interposto novo Agravo Regimental contra a decisão anterior.

2016 – 15 de setembro, o agravo regimental foi também indeferido com a seguinte observação:” com efeito, observo que as alegações da parte são impertinentes e decorrem de injustificado inconformismo com o resultado do julgamento. “. Nesta decisão, foi transitado em julgado o acórdão impugnado no Recurso Extraordinário 633.954/PA, com a respectiva baixa dos autos. Esgotamento dos recursos.

2017 – 05 de abril, decisão em que Mário David Prado Sá e outros interpôs Agravo Interno na petição no recurso Extraordinário nos Embargos de Declaração na Reclamação Nº 2.259/PA contra despacho que determinou a remessa dos autos ao Presidente da Primeira Seção do STJ, ante o esvaziamento dos motivos do sobrestamento dos processos determinado pelo STF quando do processamento do Recurso Extraordinário 633.954/PA e da consequente necessidade de cumprimento do acórdão de parcial procedência da referida Reclamação. Os Agravantes pretenderam a modificação do despacho com o intuito de ser reconhecido o direito de terem suas ações populares nº 1995.00.07451-6(1ª ação popular) e 1997.39.00.0108178-8 (estas ações foram, anteriormente, consideradas transitadas em julgado), incluídas no rol das 27 ações que tiveram suas decisões anuladas e que serão reunidas para julgamento pela 4ª Vara da Seção Judiciária do Pará, reconhecida preventa no Acórdão CC nº 19.686/DF-STJ. O AgInt não foi conhecido, sendo esta a última decisão processual relativa as ações populares contra a privatização da CVRD, ao que deverão ser novamente processadas no sentido de se realizarem as perícias técnicas para apuração da real extensão patrimonial da empresa à época do leilão.

O desenrolar processual se iniciou com a inclusão da CVRD no PND em 1995 e se estende até os dias atuais, porém a possibilidade de anulação do leilão é praticamente improvável, restando apenas a possibilidade de se, confirmadas as teses nas ações populares remanescentes, quanto á subavaliação ou não avaliação patrimonial da

empresa, promover o ressarcimento ao erário dos reais valores eventualmente excluídos quando da avaliação pela Merrill Lynch, feitas as correções monetárias e calculadas multas e juros. Atente-se para o item 2.2.13. Irretroatividade e irretratabilidade no edital do leilão²² em que diz:

Os negócios jurídicos (i) de alienação e aquisição de AÇÕES CVRD e (ii) de outorga à CVRD das concessões de serviço público de transporte ferroviário, resultante do LEILÃO objeto deste EDITAL, uma vez formalizados, constituirão atos jurídicos perfeitos e acabados irrevogáveis e irretratáveis, não suscetíveis de denúncia por qualquer fundamento.

Como a ilegalidade ou inconstitucionalidade, argumentadas nas ações populares, não foram ou não puderam ser demonstradas, a despeito das decisões de improcedência liminar e extinção do processo sem apreciação do mérito, constituíram-se, como acima aduzido, atos jurídicos perfeitos, acabados, irrevogáveis e irretratáveis.

CAPÍTULO III

27. REFORMAS DO ESTADO

O programa de reformas do Estado, implementado no início do governo Fernando Henrique Cardoso de Melo, iniciado em 1995, foi criado por uma Câmara composta pelos Ministros Clovis Carvalho – Chefe da Casa Civil, José Serra – Ministro da Fazenda, Pedro Malan – Ministro da fazenda, Paulo Paiva – Ministro do trabalho e o General Benedito Onofre Bezerra, como Ministro Chefe do Estado Maior das Forças Armadas. Consistiu em um Plano Diretor em que o modelo de desenvolvimento alicerçado em sólida intervenção estatal na economia, passou a ser ampla e gradativamente substituído pelas

²² Especial Vale de Rio Doce: Integra do edital da Vale do Rio Doce. Brasília, 06/03/1997. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fof/eco/vale/capitulo2.htm>. Acesso em: 18 set. 2017.

políticas preconizadas por instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Assim, a Lei Nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, foi sancionada para revogar sua antecessora²³, alterando os procedimentos que seriam usados no Programa Nacional de Desestatização (PND) continuados no governo FHC. Nesse Programa, foram delineados objetivos os quais fundamentariam processos de privatização postos como prioridade da política econômica, em consonância com as orientações de entes internacionais supracitados. Buscou-se dar continuidade a um amplo espectro econômico-ideológico pautado na modernização do papel estatal na economia ora determinado por um reordenamento estratégico do Estado na Economia, reduzindo sua dívida pública, retomado de investimentos nas empresas privatizadas, além de modernizar a indústria, promovendo sua maior competitividade e por fim, o fortalecimento do mercado de capitais, ofertando ações ao público, por meio da privatização das empresas estatais.²⁴

28. OBJETIVOS DO PND E A PRIVATIZAÇÃO DA CO VALE DO RIO DOCE

A privatização da CO Vale do Rio Doce ocorreu de forma atentatória à soberania nacional, contrária ao interesse coletivo e diversa do resguardo legal instituído na Constituição Federal. Ao examinarmos a lei de Procedimentos Relativos ao PND, Nº 9.491, pode-se contemplar inúmeras distorções em seus objetivos e estes ao serem confrontados com pressupostos fáticos, doutrinários e legais, são inequivocamente descaracterizados ao se levar em consideração o processo de venda da maior mineradora de ferro do mundo, sociedade de economia mista, na qual o Estado, ou melhor a Nação brasileira detinha o controle acionário, por tanto o poder de decisão sobre os rumos daquela empresa.

Antes de nos determos aos aspectos legais intrínsecos e extrínsecos relacionados ao leilão, objeto desse estudo, é oportuno esclarecer alguns conceitos empregados para

²³ Brasil, Lei Nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm. Acesso em: 20 set. 2017.

²⁴ GAMBIAGI, Fabio. Finanças Públicas: Teoria e prática no Brasil, 2ª ed.2001. p.383

que, ao discernir seus significados, seja mais elucidativa e proveitosa as argumentações trazidas à demonstração.

Como informa a lei de empresas públicas²⁵, o conceito de sociedade de economia mista é apresentado da seguinte forma.

É uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sendo sua criação autorizada apenas por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, ao Estado, ao Distrito Federal, aos municípios ou a entidade da administração indireta

Essas Empresas são conduzidas e orientadas em conformidade com o regimento jurídico da lei Nº 6.385 de 15 de dezembro de 1976, que ordena sobre o mercado de valores imobiliários e disciplina, dentre outras questões, a forma como serão operacionalizadas as emissões de valores imobiliários em processos de oferta pública, dentre os quais, leilões como o que transferiu à iniciativa privada o controle acionário da Vale. Destaca-se nessa lei que o controlador dessa sociedade anônima exerce o seu poder tendo em vista os interesses da companhia, contudo deve ter sempre como referência o interesse público que justificou sua criação.

Surge então a primeira irregularidade, pode uma estatal, cuja criação se exige autorização legislativa, como preconizado no Artigo 37 em seu inciso XIX, ser alienada por mera discricionariedade do chefe do poder executivo. Ora, como se sabe, governos são provisórios e de tempos em tempos mudam-se seus dirigentes, contudo algumas de suas decisões possuem caráter irretroativo, como a venda de um patrimônio público para a iniciativa privada. Medida como a apresentada, requer exaustivo escrutínio por membros das casas legislativas, sendo proporcionado ao público a participação nos debates por meio de audiências públicas, consultas populares para que todo o processo seja deliberado de forma clara, pormenorizada, em que se identifique eventuais distorções, falhas, equívocos ou irregularidades.

²⁵ Brasil, Lei Nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 20 set. 2017.

Deveria ser assegurado ao cidadão, pagador de impostos, participação substancial, no processo decisório que envolva mudanças no modelo de condução do Estado em setores considerados estratégicos, como o relacionado às riquezas do nosso subsolo, que ao contrário de outros insumos, como a soja, não possuem safras, ou seja por maiores que sejam suas reservas, em determinado momento serão totalmente exauridas, a um custo econômico-ambiental incalculáveis.

Contrariando alguns princípios preconizados no Artigo 37 da Constituição Federal, como legalidade, publicidade e eficiência, o processo de leilão da Vale foi feito sem qualquer mecanismo de participação democrática amparado no Estado de Direito. Sua execução foi realizada por ato discricionário do presidente Fernando Henrique Cardoso, sob recomendação do Conselho Nacional de Desestatização, a quem competiu aprovar a modalidade operacional de alienação de participação societária, perdendo assim, o controle acionário²⁶.

Diversos aspectos no processo de privatização requerem um debate público para que sejam discutidas a forma, valores e mesmo se realmente sua realização é a melhor alternativa para o país, em que circunstâncias ocorre, qual a repercussão a médio e longo prazo, é estrategicamente apropriado? Tendo em vista, tratar-se de insumos altamente desejados por outras nações, como por exemplo a China, ou Japão, dois dos maiores importadores de minérios brasileiros, que diferentemente possuem indústrias siderúrgicas avançadas e com papel essencial em suas economias, sendo inclusive grandes exportadores de aço e laminados para o mercado mundial, produtos esses que chegam ao dobro do valor do minério de ferro, por tonelada²⁷.

A lei 9.491 de 1997 em seu Artigo 1º ordena os objetivos sobre os quais foram fundamentadas as privatizações ocorridas no governo FHC (Fernando Henrique Cardoso). Analisando seus dispositivos, verifica-se certa confusão no que se refere a transferência ao setor privado das atividades exploradas indevidamente pelo Estado.

²⁶Brasil, Artigo 4º, I, da Lei nº 9.041, de 9 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm. Acesso em 18 set. 2017

²⁷ Instituto Brasileiro de Mineração: Uma visão estratégica sobre minerais e terras raras. Disponível em: http://www.ibram.org.br/150/15001002.asp?ttCD_CHAVE=241625. Acesso em: 20 set. 2017

Antes de mais nada, é preciso discernir os objetos sobre os quais o Estado exercer sua intervenção econômica exploratória, não se pode deixar de considerar as características inerentes a cada setor, sua relevância e aspectos socioeconômicos envolvidos²⁸.

A Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a despeito do seu contexto histórico, passou por vários processos de disputas e reviravoltas até tornar-se uma empresa estatal, entendida como estritamente necessária para a estratégia desenvolvimentista da Nação. Sua atividade é mais que econômica, representa uma identidade nacional que desperta sentimentos nacionalistas na coletividade. Muito se discutiu sobre o desenvolvimento de um parque industrial voltado para a transformação, e aproveitamento dos minérios extraídos das ricas jazidas, o que agregaria mais valor aos produtos delas originados, mais empregos seriam gerados e assim a cadeia produtiva ganharia robustez competitiva tanto interna como externamente.

29. A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA.

A Constituição Federal prevê em seu texto as circunstâncias em que o estado pode atuar na atividade econômica, explorando-a diretamente e não agindo apenas como operador normativo e regulador ou como responsável incumbido de prestar serviços públicos. Assim, de acordo com Fernando Herren²⁹:

O Estado pode desempenhar atividades econômicas em sentido estrito em duas hipóteses: quando houver autorização constitucional e quando assim o permitir a lei fundada em motivo de segurança nacional ou relevante interesse público. E o Estado pode desempenhar serviços públicos, desde que previstos constitucionalmente.

A capacidade de o Estado desempenhar suas funções administrativas está relacionada ao próprio sentido objetivo consistente na coordenação dos interesses

²⁸ Ibidem. Acesso em: 20 set. 2017

²⁹ AGUILLAR, Fernando Herren. Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional / Fernando Herren Aguillar – 3.ed. – São Paulo: Atlas, 2002, p. 358.

coletivos, sempre em consonância com os preceitos fundamentais transcritos na Carta Maior que em seu Título VII, Da Ordem Econômica e Financeira, determinando os parâmetros sob os quais devem ser estruturadas as atividades e políticas econômicas. Destacam-se a valorização do trabalho humano, em que o Estado buscará sistematicamente a ampliação ao acesso e a qualificação do trabalhador, a livre iniciativa em conformidade com os desígnios da justiça social. Observa-se que Estado tem papel fundamental em assegurar a soberania nacional, a redução das desigualdades regionais e sociais e a promoção do pleno emprego com o fim de garantir a existência digna. Constata-se que a soberania e a valorização do trabalho são tanto princípios fundamentais quanto da ordem econômica, e, em assim sendo, devem ser observados de forma prioritária, balizadora das ações do Estado na adoção e elaboração de seus programas econômicos e sociais.

Uma sociedade onde prepondera o livre mercado, com o papel do Estado reduzido à simples regulação ou agente substituir diário, provou-se em experiências passadas, ainda que de forma aproximadamente e levando-se em conta contextos circunstanciais naqueles dados momentos, que produz desastres como a grande crise econômica de 1929 onde houve superprodução de bens em contraste com a diminuição do poder aquisitivo dos cidadãos e o alto índice desemprego, o que fez recair suas consequências principalmente para os menos favorecidos econômico financeiramente.

Assim entendido, com a Constituição de 1988, o Estado obrigou-se a provê aos administrados uma sociedade liberta da condição servil, em conformidade com a justiça e o direito, visando o progresso nacional e o aumento da isonomia social e regional. José dos Santos Carvalho Filho³⁰ ensina o seguinte:

Trata-se da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restritiva, (poder de polícia). Seja qual for a hipótese da administração pública (rés públicas), é inafastável a conclusão de que a destinatária última dessa gestão há de ser a própria sociedade, ainda que a atividade beneficie, de forma imediata, o

³⁰ FILHO, José dos Santos Carvalho, Manual de Direito Administrativo. São Paulo: atlas, ed. 31, 2017, p. 11.

Estado. É que não se pode conceber o destino da função pública que não seja voltado aos indivíduos, com vistas a sua proteção, segurança e bem-estar.

Nessa seara, atente-se para o interesse público, em que o Estado, ao adotar suas políticas públicas e econômicas, exerce um controle indireto por meio da concentração regulatória ou direto com participação em atividades econômicas essenciais. Essa dinâmica obedece à Concepção do próprio Estado a respeito dos melhores meios para se alcançar suas finalidades, ora outorgando à iniciativa privada a realização de certas atividades de interesse da coletividade, ora assumindo a tarefa, quando há incredulidade na obtenção dos fins, de forma satisfatória, pela atuação do setor privado.

No que tange aos recursos naturais não renováveis como os minérios encontrados no subsolo brasileiro, trata-se de patrimônio que demanda o maior cuidado, pois sua disponibilidade é limitada o que se deduz, deve ser explorada de forma a promover o maior retorno possível em forma de benefícios para a sociedade. Muitos países não dispõem desses materiais, no entanto, são maciçamente utilizados em suas indústrias e infraestruturas, outro aspecto são as implicações ambientais envolvidas em sua exploração, o que envolve altos custos com adequação às leis ambientais vigentes em cada país. Constata-se que é de interesse nacional o devido controle do Estado sobre tais recursos, apesar de estar determinado na Carta Magna, em seu artigo 177, o monopólio sobre os minérios e minerais nucleares, não incluindo os remanescentes, entende-se que aqueles representam vantagens comparativas essenciais para a economia pela geração de divisas. São minerais considerados estratégicos³¹, assim cobertos pela necessidade de se adotar políticas econômicas que visem consolidar a independência e soberania nacional.

Feitas as devidas apresentações conceituais, passa-se a discutir a lei sobre a qual foi fundamentado todo o processo de privatização daquela que viria a se tornar a maior companhia de mineração do mundo, a CO Vale do Rio Doce. Também serão abordadas as implicações jurídicas envolvidas no leilão, que foi contestado por meio de dezenas de

³¹ Instituto Brasileiro de Mineração: Uma visão estratégica sobre minerais e terras raras. Disponível em: http://www.ibram.org.br/150/15001002.asp?ttCD_CHAVE=241625. Acesso em: 20 set. 2017

ações de iniciativa popular, ocasionando variados pedidos de suspensão ou nulidade do processo licitatório.

A lei n 9.491/97 que revogou a Lei n 8.031, alterou a nomenclatura de privatização para desestatização como forma de enfatizar o programa conceitual sobre o qual o plano de governo seria estruturado, promovendo o afastamento estatal da ingerência em atividades indevidamente exploradas, como previsto em seu artigo 1º, I. Como demonstrado em linhas acima, não seria o caso, no que concerne a setores estratégicos, como o de extração mineral. Já no segundo objetivo, vemos o principal argumento trazido à alienação de direitos da União sobre aquela companhia, assim exposto em seu edital³², onde se informa a justificativa para desestatização e o destino dos recursos obtidos com a venda. Assim, subtrai-se do documento a indicação para a quitação da dívida pública vencida e vincendo, conforme artigo 6 e 15 da lei.

Já o terceiro objetivo de referência defendido, traz a seguinte possível interpretação, aos olhos do investidor, empresas em que o Estado detenha controle, ainda que dotadas de personalidade jurídica de direito privado, não são rentáveis, pois as decisões sobre os rumos e fins da companhia estarão sempre submetidas a atender interesses não só dos seus acionistas, mas também da coletividade, o que fragiliza o potencial lucro obtido com os dividendos. Ora, investimentos que visem beneficiar acionistas não condiz com os objetivos fundamentais do Estado, pois sua finalidade precisão é o bem comum. Investimentos não quer dizer necessariamente promoção de empregos, por vezes, tornar uma empresa mais eficiente significa diminuir sua mão-de-obra, o que, novamente, destoia do interesse comum. Retomar os investimentos na iniciativa privada condiz com diretrizes apontadas pela ideologia neoliberalista, o que não representa um mal em si, contudo não deve ser promovido às custas do patrimônio popular. Como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro³³:

Quando a constituição fala em função social da propriedade, ela está atribuindo ao proprietário o dever de utilizar o bem de sua propriedade em proveito

³² Especial Vale de Rio Doce: Integra do edital da Vale do Rio Doce. Brasília, 06/03/1997. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fol/eco/vale/capitulo1.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. São Paulo: Forense, e.d.30, 2017, p. 574.

do bem comum. E quando fala em função social das empresas estatais, impõem a elas o dever de exercer as suas atividades em benefício do bem comum.

Dessa forma não há de se falar em permitir uma retomada de investimentos visto que a sociedade de economia mista é criada para subsidiar o Estado, como se extrai do artigo 173, § 1º, inciso I, da Constituição, que exige a disposição, no estatuto, sobre a sua função social. Nesse mesmo sentido, José Afonso da Silva (2005:718) entende que a natureza dessas empresas, criadas por meio de leis, norteiam os objetivos sociais que induzem a União Federal a atuar na atividade econômica.

O quarto objetivo, tratado como justificativa à privatização da Vale, encontra outro paradoxo ao tentar relacionar a venda de uma companhia de sucesso, modelo de eficiência estatal, à solução para o sucateamento do setor industrial, principalmente o mineralógico. Outros motivos, que não o fato da União deter o controle acionário sobre essa empresa, respondem pela estagnação estrutural promovida principalmente por políticas e modelos econômicos concebidos de forma errônea, como o crescente déficit fiscal. Aguillar, em *Direito Econômico*³⁴, faz referência a esse aspecto ensinando o seguinte:

Antes, o Estado encampava investimentos que a iniciativa privada não era capaz ou não tinha interesse em realizar. A partir da crise fiscal dos anos 1980 em diante, era a incapacidade estatal de acompanhar as necessidades de investimento em infraestrutura e expansão de serviços públicos a determinante do ressurgimento de antigos dogmas clássicos de abstenção estatal.

É incompatível atribuir-se ao setor de extração, beneficiamento e transporte de minérios um escopo competitivo, visto se tratar de área extremamente estratégica em que, frise-se, deve ser controlada pelo estado no interesse da coletividade e acima de tudo em razão da soberania nacional. Os conceitos aludidos nas justificativas não encontram amparo quando confrontados com a venda do patrimônio público, em

³⁴ AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional* / Fernando Herren Aguillar – 3.ed. – São Paulo: Atlas, 2002, P. 186.

especial, das riquezas minerais encontradas no subsolo brasileiro. Por outro lado, é inconcebível trazer à baila o argumento de estar promovendo a competitividade quando que se irá transferir a um grupo o domínio sobre empresas estatais que preponderam no mercado. No caso da Vale o consórcio Brasil liderados pela Companhia Siderúrgica Nacional, que venceu o leilão, acabou por ampliar significativamente seu controle sobre o mercado, indo completamente na direção oposta à pretensão suscitada no rol de motivos para privatização.

Chama a atenção a parte em que se pretende reforçar a capacidade empresarial por meio da concessão de crédito, o que seria feito pelo BNDES, o mesmo que coordenaria todo o processo de privatizações, ou seja Plano Nacional de desestatização foi concebido para transferir à iniciativa privada o controle das empresas públicas sendo-lhes garantido subsídios para adquirir as mesmas. Sem deixar de mencionar que títulos da dívida pública poderiam ser utilizados para a compra.

Afirmar que a Administração pública deve concentrar seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais é outro argumento que não encontra respaldo na realidade fática, em se tratando de desfazer-se da segunda maior estatal cujos resultados financeiros apresentavam índices positivos e perspectiva de crescimento nos anos seguintes. A pergunta que se faz é, a companhia Vale do Rio Doce estava causando prejuízos ou constituía encargo injustificável para à União? Para responder a indagação é necessário recorrer ao demonstrativo financeiro da empresa, assim, o valor total da receita bruta, em 1995, foi de cerca de R\$ 2,6 bilhões e o resultado líquido do ano foi de R\$ 329 milhões, equivalente a 13,10% da receita líquida ³⁵ um total de ativos da ordem de R\$ 13,5 bilhões, dos quais apenas 21,80% estavam financiados por terceiros com mais da metade das obrigações a longo prazo. Conclui-se que a saúde financeira da companhia ia muito bem, o que refutaria a hipótese de estar proporcionando ao Estado fonte de custo indesejáveis.

³⁵ Especial Vale de Rio Doce: Integra do edital da Vale do Rio Doce. Brasília, 06/03/1997. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/foleco/vale/capitulo7.htm> - edital de licitação da CVRD.1997

As causas mais importantes do incremento do gasto público do governo central em 1997 segundo relatório do Banco Central foram³⁶:

O déficit totalizou R\$ 8,3 bilhões, correspondente a 0,9% do PIB, contra apenas R\$ 0,7 bilhão do ano anterior, correspondente a 0,1% do PIB. Destaca-se a contribuição do governo central para o resultado, com deterioração de 0,6% do PIB, resultado de um déficit de 0,3% em 1997 contra um superávit de 0,4% em 1996. Dessa piora, a maior parte é devida ao resultado da Previdência Social, que apresentou déficit de 0,8% do PIB. Estados e municípios contribuíram com déficit de 0,7% do PIB, contra 0,6% do ano anterior, enquanto empresas estatais contribuíram com superávit de 0,1%, número idêntico ao de 1996.

Vê-se que as empresas estatais contribuíram com superávit, atribuindo-se o incremento do gasto público a: a) aumento de transferência aos estados e municípios; b) aumento dos gastos com benefícios previdenciários do INSS e c) aumento das “outras despesas de custeio e capital”.

Por fim, o sexto pretexto arguido fala em contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais por meio da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que entregaram o programa nacional de desestatização. A melhor forma do governo atingir tal objetivo não é leiloando uma de suas mais rentáveis empresas, como já foi dito, transferindo a um consórcio formado por grandes empresas, formadas por bancos, uma gigante da siderurgia e fundos de pensão, sendo reservada aos funcionários apenas 10% da participação da União. Sabe-se que a forma mais democrática de se promover o acesso aos capitais de empresas é por meio da pulverização do controle acionário, permitindo a um maior número de investidores a participação no mercado.

Caso fosse esse o intuito, a modalidade operacional utilizada no processo seria a emissão de novas ações diluindo a participação do governo, como previsto na própria lei n 9.491, em seu artigo 4º, inciso III, que sugere o aumento de capital com renúncia ou cessão, parcial ou total, de direitos de subscrição. Uma solução menos traumática e mais adequada no trato com um setor estratégico de alto valor para a soberania nacional,

³⁶ Boletim do Banco Central do Brasil – Relatório 1997. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual97/banualc3.asp#divliq>. Acesso em: 20 set. 2017.

possibilidade a se considerar caso se esgotassem todas alternativas possíveis e se vislumbrasse todas as consequências de longo prazo com esta tomada de decisão econômica. Transferir a propriedade significa não poder voltar atrás, mais ainda, alienar o controle acionário de uma empresa cujo objeto de exploração trata de bens não renováveis, envolve estar sujeito a dependência de agentes estranhos ao interesse público, mais crítico se faz, quando o mesmo produto consiste em fator essencial para o desenvolvimento nacional.

Com as motivações examinadas, em especial no conceito relativo à Companhia Vale do Rio Doce, é possível refutar posicionamento contrário apresentando suas falhas intrínsecas, no entanto, a casuística derradeira revela conteúdo mais insidioso quando se identifica a destinação dos recursos obtidos com a alienação. O artigo 6º, inciso III, artigo 13º e artigo 15 da Lei 9.941, determina que deverão ser pagos prioritariamente as dívidas vencidas e vincendas perante a União. É racional se formular uma solução para o contingenciamento orçamentário do governo federal, sob o pretexto de ajuste fiscal, baseado em privatizações das empresas que promovem fonte de receita? Todos sabem que aumento de impostos não figura na lista de medidas prioritárias, a capacidade de a sociedade tolerar tal encargo é limitada e os resultados políticos podem ser desastrosos, e tendem a perdurar.

O objetivo obscuro envolvido na privatização de grandes companhias estatais ganha um aspecto mais desconcertante ao se constatar que parte do montante arrecadado com a venda é gasto com o pagamento de juros da dívida, ou seja, a real capacidade de saldar a dívida ou diminuí-la é depreciada por uma taxa de compensação. Em outras palavras, os recursos obtidos não são reinvestidos, ou seja, não se convertem em melhorias, a dívida, de fato não diminui, ao contrário, tende a aumentar, pois o Estado deixa de contar com uma fonte de receita auxiliar permanente em prol de solução temporária e imediata. As principais fontes de gasto público continuam intocáveis e reformas necessárias como a previdenciária, do funcionalismo público, trabalhista e política são roladas de governo em governo.

Dessa forma a União é impulsionada a se refinar contraindo mais dívida em uma crescente bola de neve, pois as políticas econômicas implementadas visam a amenidades de curtíssimo prazo. Para ilustrar de maneira mais didática, pode-se recorrer aos números, a dívida pública líquida passou de 33,3% para 34,5% do PIB, entre dezembro de 1996 e dezembro de 1997, totalizando R\$ 309 bilhões. Já no ano seguinte a dívida líquida estava em 42,7 do PIB, num total de R\$ 389 bilhões, apesar do ajuste patrimonial(privatizações). A despeito de todo o plano nacional de desestatização, nos dias contemporâneos os dados estatísticos apontam para uma dívida pública federal líquida da ordem de R\$ 3.3 trilhões.³⁷

Como se vê, A dívida pública emitida pelo Tesouro Nacional para financiar o déficit orçamentário da União, ou seja, cobrir os gastos que ficam acima da arrecadação com impostos e contribuições, aumentou consideravelmente, ano após ano, ainda que a participação do estado na economia, por meio de suas estatais tenha diminuído, seguindo programas de transferência à iniciativa privada do controle acionário destas empresas, não surtiram efeito a médio, muito menos a longo prazo, como se pode contestar por meio dos dados oficiais relativos a endividamento e déficit fiscal.

O que se constata é uma política ajustada aos desígnios do FMI e Banco Mundial, que estabelecem o cumprimento de metas baseadas no superávit primário, ou seja, países em desenvolvimento como o Brasil se comprometem a criar um ambiente favorável ao mercado de valores, adotando políticas econômicas voltadas ao pagamento de dívidas por meio da emissão de títulos, privatizações de todas suas empresas em estrito cumprimento do prazo, a juros atrativos aos credores como raramente se vê em qualquer parte do globo. Não seria exagero presumir que o Estado caminha em uma linha tênue entre a defesa do interesse público e o favorecimento aos rentistas dos títulos públicos. Mas a situação é mais complexa e exige maior aprofundamento, o que foge ao escopo desse estudo.

³⁷ Relatório Mensal: Dívida Pública Federal. Jul. 2017. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/607779/Texto_RMD_Jul_17.pdf/d4df0203-0cd4-44f3-9e3e-8ee87c99f83b. Acesso em: 19 set. 2017.

É preciso deixar claro que a alegada política de corte de gastos priorizando privatizações em prol de um ajuste fiscal, com foco no pagamento da dívida pública, invariavelmente representa um recrudescimento nos investimentos que o Estado deve empreender para se alcançar eficiência operacional na prestação dos serviços, o que repercute na diminuição da receita e distanciamento do equilíbrio nas contas públicas, restando à população o ônus das decisões governamentais precipitadas.

30. OS VERDADEIROS DONOS DA VALE

Muito se especulou, com a perda do controle acionário, que a soberania nacional foi atingida, que nossas riquezas haviam sido entregues ao capital estrangeiro e os lucros seriam enviados a outras nações, mas de fato, isso ocorreu? Vamos tentar desvendar essas dúvidas analisando os seguintes dados.

À época do leilão (1997), sabe-se que a SPE vencedora foi o Consórcio Brasil, formado por: CSN, Previ, Petros, Funcef, Funcesp, Banco Opportunity e o fundo Nations Bank, tornando-se o Grupo controlador. Em 2017, os acionistas majoritários se constituem, por ordem de titularidade, em: 1º) Valepar – 53.9% das ações ordinárias e 1% das ações preferenciais classe A; 2º) BNDESPAR – 6,5% de AO e 3,4% de AP classe A; 3º) Capital Group International, Inc. 10% de Ações preferenciais classe A; 4º) Capital Research Global Investors – 10,9 das ações preferenciais classe A; 5º) Diretores e Diretores executivos (agrupados) – menos de 1% das ações preferenciais.

Precisamos entender melhor todas estas siglas para chegarmos a uma compreensão mais apurada sobre os reais donos da VALE / SA³⁸. Como se percebe, a Valepar é a acionista controladora da Vale, sendo uma sociedade de propósito específico (SPE), organizada segundo o ordenamento jurídico brasileiro e constituída com o único objetivo de ser a controladora da Vale. Mas quem são os acionistas da Valepar³⁹? Vejamos sua composição, também por ordem de

³⁸ EM 2007 o nome da CO Vale do Rio Doce foi alterado para Vale / SA

³⁹ Relatório Anual. Formulário 20-F, VALE SA: Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos. 2017, p. 113,114. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/PT/investors/services-investor/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 18 out. 2017.

titularidade: 1º) Litel Participações S.A – 49% das ações ordinárias e 100% das ações preferenciais; 2º) Bradespar S.A – 21,21%; 3º) Mitsui – 18,24; 4º) BNDESPAR – 11,51% e, por fim, 5º) Eletron S.A – 0,03%. Como visto, a Litel é o grupo controlador da Valepar. Resta saber quem são os acionistas desta holding, o que será demonstrado a seguir.

Os Acionistas da Litel Participações S.A, por ordem de titularidade, são: 1º) BB Carteira Ativa – 80,62 % das ações ordinárias; 2º) Carteira Ativa II – 11.50 %; 3º) Carteira Ativa III – 6,94%; 4º) Singular FIA - 0,94 %; 5º) Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil – 168 ações ordinárias (menos de 0,00%).

Finalmente, chega-se à informação de que a BB Carteira Ativa e Carteira Ativa II são fundos de investimentos brasileiros. A Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ – Fundo de pensão dos funcionários do Banco de Brasil) detém 100% do BB Carteira Ativa. A Carteira Ativa II é 100% propriedade da Funcef (Fundo de pensão da Caixa Econômica Federal). A Carteira Ativa III é 100% de propriedade da Petros (Fundo de pensão dos funcionários da Petrobras). A singular FIA é integralmente de propriedade do Fundo de Investimentos em Cotas de Fundo de Investimentos em Ações VRD (FIC de FI em Ações VRD. FIC de FI em Ações VRD é 100% de propriedade da Fundação Cesp.

Conclui-se que Previ, Petros, Funcef e Fundação Cesp são todos fundos de pensão brasileiros e estes são os verdadeiros controladores da empresa VALE / AS, o que desmistifica a percepção que a antiga estatal foi passada ao capital estrangeiro e seus lucros são, em sua maioria, remetidos ao exterior.

CAPÍTULO IV

31. ANÁLISE DO MODELO DE PRIVATIZAÇÃO DA CVRD.

Uma vez constatada a necessidade e havendo legítimo fundamento, a privatização transcorre seguindo um programa no qual consta a modelagem a ser adotada atendendo às condições estabelecidas em Lei. Neste projeto, são dispostas todas as informações

pormenorizadas de forma a dar conhecimento aos interessados sobre as condições gerais e específicas envolvidas no leilão. Cada empresa pública ou sociedade de economia mista sob controle estatal possui características as quais são consideradas no processo de aprovação do modelo a ser seguido. Quando se fala em desestatizar empresas de importância e complexidade como a CVRD ou, recentemente, a Eletrobrás, muitos fatores devem ser levados em conta, pois recursos minerais e distribuição de energia, envolvem questões estratégicas que balizam o crescimento econômico de uma nação. Assim, devem ser delimitadas as condições que assegurem a preservação do interesse público e a soberania nacional.

Para elucidar a importância de se adotar o modelo de privatização justo e que promova as melhorias propostas, em consonância com os princípios e fundamentos determinados em lei, estudaremos agora a modelagem de venda das ações, delimitando as condições e meios de desestatização da Companhia Vale do Rio Doce.

32. MODALIDADE DE DESESTATIZAÇÃO.

Decidia formalmente a desestatização da Companhia Vale do Rio Doce, por meio do Decreto nº 15.510, de 1º de junho de 1995, procedeu-se à publicação do Edital de Licitação nº PND/CN-02/95, tendo o mesmo sido publicado no Diário Oficial da União na data de 02 de agosto de 1995, convocando empresas de consultoria para que disputassem o contrato de prestação de serviços definidos como “A” e “B” inerentes à avaliação da companhia e à modelagem utilizada para venda. Dois consórcios venceram e foram contratados em 17 janeiro de 1996.

Para a realização do Serviço “A” foi contratada a Associação Vale Brasil, formada por Metal Data Engenharia e Representações Ltda, Ernest & Young Consultores Ltda., Salomon Brothers Inc. (banco de investimentos, americano, atualmente pertencente ao Citigroup), Robert Fleming & Co(Escócia), Partbank S.A, Patrimônio Planejamento Financeiro S.A., Máxima Corretora de Commodities e Consultoria Ltda.

Já o Serviço “B” ficou a cargo da Associação capitaneada por Projeta Consultoria Financeira S/C Ltda, Merrill Lynch (banco de investimento, americano, adquirido pelo Bank of America em 2008), NM Rothschild & Sons Limited (banco inglês, da tradicional família Rothschild), Banco Bradesco S.A (um dos maiores bancos privados do Brasil), KPMG Peat Marwick Consultores, Engevix Engenharia S/C Ltda, Banco Graphus e Pierce.

Reunida nessas duas associações, algumas das maiores instituições financeiras globais, para realizar os estudos de modelagem, elaborar avaliações da CVRD com o respectivo cálculo do valor econômico da companhia e, por fim, apresentar a justificativa de preço. Os trabalhos foram concluídos aproximadamente 15 meses após a contratação.

Na auditoria do processo, houve licitação na qual Loudon Blomquist - Auditores independentes e Bianchessi & Cia Auditores firmaram contratos em 19 de setembro de 1996 e 10 de janeiro de 1997 respectivamente.

33. OFERTA DAS AÇÕES.

No leilão tratou foram alienadas 123.613.333 (cento e vinte e três milhões, seiscentas e treze mil, trezentas e trinta e três) ações CVRD, além do total das ações preferenciais retidas pela união, representando 8.744.308 (oito milhões, setecentas e quarenta e quatro mil, trezentas e oito) ações preferenciais, equivalentes a 6,31% do capital preferencial da CVRD.

34. 1ª ETAPA DA PRIVATIZAÇÃO.

Foram estipuladas três etapas para a realização da privatização como se extrai do edital, correspondente à 1ª etapa, a seguir demonstrado:

Por meio do leilão público especial, será ofertada à venda uma quantidade de ações representando, no mínimo, 40% (quarenta por cento) e, no máximo, 45% (quarenta e cinco por cento) das AÇÕES CVRD, reunidas em um único lote de, no mínimo, 99.994.257 (noventa e nove milhões, novecentas e noventa e três mil,

duzentas e cinquenta e sete) AÇÕES CVRD e, no máximo 112.392.414 (cento e doze milhões, quatrocentas e noventa e duas mil, quatrocentas e quatorze) AÇÕES CVRD, representando, respectivamente, 25,73% (vinte e cinco inteiros e setenta e três centésimos por cento) e 28,95% (vinte e oito inteiros e noventa e cinco centésimos por cento) do capital social da CVRD.⁴⁰

Esta fase restringiu-se a oferta à Sociedade de ações de Propósito Específico (SPE) e, como visto, envolveu apenas as ações ordinárias que foram agrupadas em um bloco único de forma a representar a holding controladora. O vencedor dessa fase, como já visto no capítulo anterior, o foi a SPE (Valepar), formada pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) com (25%) de participação acionária; Litel Participações S.A., com (39%); Elétron S.A, com (17%); Sweet River Investments, Ltda., com (9,0%) e Investvale, com (1,0%).⁴¹

As ações ordinárias dessa primeira etapa, realizada por meio do leilão, só poderiam ser adquiridas por uma SPE (Sociedade de Propósito Específico) composta por, no mínimo, três investidores sendo vedada a formação de maioria de capital para qualquer um deles ou em conjunto. Os Acionistas da SPE foram distinguidos em três tipos como se pode conferir a seguir⁴²:

- A) Nacionais: 1) brasileiros natos ou naturalizados; 2) entidades constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no país;
- B) Estrangeiros: aqueles que não se enquadram nas definições do art. 12 da Carta Magna.
- C) Fundos: distinguidos entre nacionais e estrangeiros, de acordo com a origem da maioria do capital empenhado na subscrição das cotas.

Não foram estabelecidos limites à subscrição de quotas de pessoas físicas, jurídicas e demais entidades estrangeiras na formação da SPE, como se pode conferir no seu edital⁴³,

⁴⁰ <http://www1.folha.uol.com.br/fo/eco/vale/capitulo1.htm>, Item 1.2.

⁴¹ <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/4221>. P.16

⁴² Acesso em: <http://www1.folha.uol.com.br/fo/eco/vale/capitulo2.htm>, Item 2.2.6.

⁴³ <http://www1.folha.uol.com.br/fo/eco/vale/capitulo2.htm>, item 2.2.5.4

dessa forma, qualquer interessado, atendendo aos demais requisitos constantes do edital, poderia habilitar-se ao certame. A Emenda Constitucional nº 6 de 15 de agosto de 1995 alterou o § 1º do artigo 176 da Constituição Federal apresentando a seguinte redação:

A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou **empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País**, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas ⁴⁴. (Grifo nosso).

No texto original, no qual se previa a exploração ou aproveitamento apenas por empresa brasileira de capital 100% nacional, havia uma impossibilidade de participação de investidores externos, como se constata na redação anterior exposta a seguir:

A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou **empresa brasileira**, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. ⁴⁵(Grifo nosso).

Como visto, alterações bastante específicas foram inseridas no texto constitucional, de modo a permitir investimentos estrangeiros em setores estratégicos, antes restritos ao domínio estatal e à iniciativa privada nacional. A soberania nacional e a proteção às indústrias como a siderúrgica e de extração mineral, eram os principais argumentos defendidos pelos que rejeitavam a abertura à participação do capital estrangeiro nas empresas que seriam privatizadas.

Mudar disposições constitucionais é sempre um processo complexo, que requer a mobilização de ampla parcela do corpo legislativo, exigindo-se para tanto, a anuência com a proposta de emenda, que no caso, foi de iniciativa do poder executivo. A emenda constitucional,

⁴⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm#art3

⁴⁵ *Ibid.*, art. 176, CF.

acima citada, só foi possível mediante a aprovação de 3/5 dos votos favoráveis nas duas Casas do Congresso Nacional. Obter maioria nas duas Casas demanda um alto custo político e esse custo é pago com uma moeda peculiar, cujo valor é consubstanciado na forma de troca de favores. Essa relação, que na maioria das vezes, possui um fim nada republicano, é também conhecida como presidencialismo de coalizão, onde partidos políticos trocam seu apoio, por meio do voto em contrapartida o Executivo disponibiliza cargos em órgãos da administração pública, além de empresas estatais ou sociedades de economia mista controladas pelo Estado, reservando os postos de comando aos líderes partidários, ou melhor, a quem estes indiquem.

Dessa forma, governos, em especial, o de Fernando Henrique Cardoso, viabilizam seus programas de transferência do patrimônio público para o privado, contudo em outro tópico será analisado com mais acuidade, o quanto realmente houve de diminuição da participação do Estado no caso específico da privatização da CVRD.

35. 2ª ETAPA DA PRIVATIZAÇÃO: OFERTA AOS EMPREGADOS.

Nesta segunda etapa, denominada Oferta aos Empregados da CVRD, correspondeu à oferta de um percentual de 10% relativos às cotas da União na empresa e representativos de 5.11% do capital social da CVRD. Definiu-se pela oferta aos empregados da CVRD, assim definida no edital com a seguinte proposição:

Os EMPREGADOS que se habilitarem nos termos e condições descritos neste EDITAL e no PROSPECTO SINTÉTICO AOS EMPREGADOS poderão adquirir em oferta especial até 5,11° (cinco inteiros e onze centésimos por cento) do capital social da CVRD, sendo até 4,45% (quatro inteiros e quarenta e cinco centésimos por cento) das AÇÕES DA CVRD e até 6,31% (seis inteiros e trinta e um centésimos por cento) das ações preferenciais de emissão da CVRD, ou seja, respectivamente, até 11.120.919 (onze milhões, cento e vinte mil, novecentos e dezenove) AÇÕES CVRD DA UNIÃO e até 8.744.308 (oito milhões, setecentas e quarenta e quatro mil, trezentas e oito) ações preferenciais de emissão da CVRD de titularidade da UNIÃO, que, conjuntamente, correspondem a 10% (dez por cento) da participação acionária detida pela UNIÃO na CVRD.⁴⁶

⁴⁶ <http://www1.folha.uol.com.br/fo/eco/vale/capitulo1.htm>. Item 1.2

Como demonstrado, mesmo a oferta das ações da União aos empregados, apenas 4,45% desse capital era ordinário, ou seja, aquele que confere poder de voto nas decisões sobre a condução da empresa e eleição dos membros do conselho Administrativo, fiscal e diretoria executiva. Diferente abordagem foi dada aos investidores empresariais, pois optou-se pela formação de um grupo controlador, formado por investidores nacionais, estrangeiros e fundos previdenciários, que viriam a adquirir o bloco de ações de no mínimo 40 e no máximo 45 % das ações ordinárias da CVRD.

Aos empregados foi possibilitada ainda a opção de participar no capital social da SPE, assim feito por meio das seguintes condições:

(i) aceitação pelos acionistas da SPE vencedores do leilão.; (ii) o preço das ações CVRD seria fixado em (R\$ 11,09) por ação (abaixo dos R\$ 26,67 ofertados a SPE); (iii) a decisão de participar tenha sido indicado no documento de reserva de ações; e (iv) o número de empregados e/ou clube de empregados (Valeinvest) que optaram em participar no capital social da SPE e o número total de ações CVRD destinadas a tal fim tenha sido indicada comunicados pela CVRD por escrito ao BNDES.⁴⁷

Essa participação se deu com a subscrição das ações ordinárias emitidas pela SPE e integralizadas nos bens representados pelas ações CVRD adquiridas pelos próprios empregados na oferta aos empregados. Estas ações foram incorporadas ao patrimônio da SPE. A oferta teve 100% de adesão, demonstrando o interesse dos empregados em participar do certame.

36. 3ª ETAPA – DISTRIBUIÇÃO PÚBLICA DAS AÇÕES REMANESCENTES.

Consistiu na oferta pública das ações remanescentes da União, após a realização do leilão e da oferta aos colaboradores da CVRD. Esta etapa veio a ser consolidada apenas em 20

⁴⁷ <http://www1.folha.uol.com.br/foleco/vale/capitulo2.htm>, Item 2.3.8.

de março de 2002, quando tanto o Tesouro Nacional quanto o BNDES ofertaram 34.255.582 ações ordinárias ou ADSs, representando 32,1% das ações ordinárias em circulação.

A lei nº 8.031/1990 que criou o Programa Nacional de Desestatização previu em seu artigo 4º, as formas operacionais utilizadas para executar as privatizações, como se destaca a seguir:

Art. 4º as desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais: I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, **preferencialmente mediante a pulverização de ações**; II - abertura de capital; III - aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição; IV - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; V - dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de seus ativos; VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos. VII - aforamento, remição de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel e alienação mediante venda de bens imóveis de domínio da União.⁴⁸ (grifo Nosso).

Essa etapa terceira etapa correspondeu à alienação acionaria, utilizando o formato conhecido como pulverização de ações, indicado como forma preferencial para todas as privatizações que utilizassem a modalidade leilão, conforme estabelecido na Lei, acima citada.

Atente-se que tal condição não foi determinada aleatoriamente, ao contrário, existe um forte apelo político por trás da escolha deste meio. Capitulando a esse respeito, segue o seguinte raciocínio, as ações de propriedade da União nada mais são que ações de propriedade do povo brasileiro, sendo administradas pelo poder público, no interesse único da coletividade, razão pela qual são criadas empresas públicas e sociedades de economia mista de controle estatal.

Sendo assim, a ideia de democratizar a participação acionária por meio da diluição do capital acionário, atendendo a um maior número de investidores individuais (pessoas físicas) possível, acaba por agradar a opinião pública e soar de forma positiva. Por tanto, aumenta a sua aceitação, tanto para o cidadão médio, que vislumbra a perspectiva

⁴⁸ http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8031.htm. Lei 8.031/1990.

de obter ganhos ao investir em uma promissora empresa, quanto para o mercado financeiro, que entende tal aceno como a diminuição das ingerências estatais em aspectos como decisões sobre política de preços, investimentos, indicação do conselho administrativo e fiscal, em suma a alteração do padrão de governança corporativa que passaria a priorizar seus acionistas e não as necessidades do controlador estatal, aliás, este agente controlador passaria a não existir caso a alienação de ações se desse por meio da pulverização.

Para melhor compreensão, extrai-se da lei 13.303, de 30 de junho de 2016, o conceito de interesse público e aspectos de funcionamento de uma empresa pública ou sociedade de economia mista, como era o caso da CVRD, a seguir:

Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:

§ 1º - O interesse público da empresa pública e da sociedade de economia mista, respeitadas as razões que motivaram a autorização legislativa, manifesta-se por meio do alinhamento entre seus objetivos e aqueles de políticas públicas, na forma explicitada na carta anual a que se refere o inciso I do caput.

I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos.⁴⁹

Como é compreensível, aos investidores interessa a estipulação de objetivos que visem única e exclusivamente aumentar o valor de suas ações e conseqüentemente os dividendos por elas proporcionados. Diferente, como se viu, de uma governança corporativa lastreada no Estado, em que necessite alinhar os anseios dos seus acionistas com os objetivos da política pública. Esclarecendo por outro ângulo, veremos o conceito de sociedade de economia mista:

Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a

⁴⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Lei Nº 13.303/2016

forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta [...] § 1º A pessoa jurídica que controla a sociedade de economia mista tem os deveres e as responsabilidades do acionista controlador, estabelecidos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e deverá exercer o poder de controle no interesse da companhia, respeitado o interesse público que justificou sua criação.⁵⁰

Nota-se que há pelo menos um componente limitador nas sociedades de economia mista, sob controle acionário estatal, que, como demonstrado, refere-se à restrição da autonomia nas decisões estratégicas como, por exemplo, política de preço. O governo, utilizando de sua influência como controlador acionário, proprietário da maioria das ações ordinárias, pode decidir por reduzir ou aumentar o preço dos minérios exportados, visando interferir no déficit da balança comercial, ou para adequar-se às metas fiscais das quais é obrigado a cumprir. Um exemplo claro pode ser conferido no Relatório Anual da Petrobrás 2017, do qual se extrai o seguinte:

Como sociedade de economia mista poderemos ter nossas atividades orientadas pela União, com a finalidade de contribuir para o interesse público que justificou a nossa criação, visando garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional. Porém, a contribuição para esse interesse público deve ser compatível com nosso objeto social e com as condições de mercado, não podendo colocar em risco nossa rentabilidade e sustentabilidade financeira. Assim, caso o atendimento ao interesse público se dê em condições diversas às de qualquer outra sociedade do setor privado que atue no mesmo mercado, conforme explicitado em nosso Estatuto Social, as obrigações ou responsabilidades assumidas deverão estar definidas em norma ou regulamento e estar previstas em documento específico, como contrato ou convênio, observada a ampla publicidade destes instrumentos, bem como a divulgação dos seus custos e receitas discriminados, inclusive no plano contábil. Neste caso, a União nos compensará, a cada exercício social, pela diferença entre as condições de mercado e o resultado operacional ou retorno econômico da obrigação assumida. As iniciativas para atendimento ao interesse público são as seguintes: • Programa Nacional de Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural (Conpet): em 2017, os custos associados ao Conpet foram imateriais. • Programa Prioritário de Termelétricidade (PPT): o suprimento de gás para o programa em 2017 **gerou, aproximadamente, receitas de R\$ 1,1 bilhão e custos de R\$ 2,3 bilhões.**⁵¹ (grifo nosso)

⁵⁰ Ibid. Lei Nº 13.303/2016

⁵¹ Acesso em: <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/relatorios-anuais/relato-integrado/relatorio-anual>. Relatório Anual Petrobrás 2017, P..37.

Esse tipo de decisão pode ir contra os interesses da empresa e conseqüentemente dos acionistas minoritários, e o resultado latente é a desvalorização das ações seguido de diminuição patrimonial. Uma condição absolutamente indesejada, em se tratando demarcado, ainda exemplificando, toda empresa precisa de investimentos e como no caso da sociedade de economia mista, sozinho o tesouro nacional dificilmente dispõem de recursos suficientes para investir na empresa, assim, esta busca complementar por meio de empréstimos obtidos junto a entidades internacionais como Banco Mundial, FMI, ou instituições financeiras privadas, que, por sua vez, ao conceder os referidos empréstimos, aplicam juros elevados, aumentando a dívida a médio ou longo prazo.

Como existe um canal de ligação entre o governo e essas empresas, ter dívidas atreladas às referidas entidades coloca o Estado em situação de suscetibilidade e vulnerabilidade a agentes externos, esta é uma forma indireta de fragilizar a soberania.

Conclui-se que desestatizar, privatizando uma empresa como a CVRD, é um fator mobiliza o mercado, pois pressupõem uma maior integração de investidores, por tanto uma maior circulação do capital e conseqüentemente o aumento da consolidação dos ideais liberais, que primam pela abertura de mercado (aumento da possibilidade de obter lucro e poder de influência dos grandes agentes corporativos com capacidade econômico financeira para investir) e diminuição do estado ao mínimo necessário. Contudo será demonstrado que essa percepção não se demonstrou na prática como exatamente se esperava.

37. PULVERIZAÇÃO DE AÇÕES: RAZÕES PARA O NÃO USO.

várias foram as razões apresentadas para que o modelo não trilhasse essa indicação preferencial. Como visto, o modelo escolhido foi o de venda em bloco de ações, representando o controle acionário da empresa e proporcionando ao Governo a propriedade ação de classe especial, chamada de golden share. À época entendia-se que uma empresa com as características e dimensões da CVRD, a gestão deveria ser por meio de um grupo controlador formado por investidores estratégicos com grande experiência na área de atuação da CVRD, isso agregaria valor à empresa.

Por outro lado, a pulverização integral do controle acionário, extinguindo-o, seria o meio menos rentável para a União pelo seguinte motivo, a perspectiva de obter controle de uma empresa, por si só constitui fator de alta valorização do preço final das ações, diferente da oferta de unidades de ação, ou mesmo pequenas parcelas das mesmas. A soma final das parcelas corresponderia a um valor bastante inferior ao que se obteria na venda em bloco.

Analisando um pouco mais, conclui-se que os investidores privados que já detinha ações ordinárias na CVRD, correspondentes a 24%, poderiam assumir efetivamente o controle da empresa. No mais, atentou-se ainda para a incerteza quanto à possibilidade de o mercado de capitais brasileiro reunir os recursos necessários para compra das ações. Por fim, o investidor, ao comprar ações, vislumbra a possibilidade de obter lucros num futuro e o fato de, respeitando a conjuntura da época, não ter um grupo, com reconhecida capacidade, que exerça controle profissional na administração da companhia, poderia depreciar o valor das ações e dificultar a venda pulverizada⁵²

A desestatização da CVRD foi estruturada de forma a preservar o modelo do controlador majoritário, mas será que esse novo controlador, formado pelo consórcio vencedor, libertou-se das amarras do estado, e, por conseguinte passou a se auto determinar segundo o exclusivo interesse da empresa e de seus acionistas? Veremos que na prática, isso não aconteceu em sua plenitude.

38. DIREITOS DA UNIÃO: GOLDEN SHARE.

A União alienou as ações ordinárias correspondentes a parcela representativa do controle acionário, sendo assim, como forma de preservar alguns poderes, foi definido em edital que deveria deter uma Ação de Classe Especial (*Golden Share*) da CVRD, que lhe conceda o direito de voto sobre as seguintes matérias⁵³:

⁵² https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14057/1/Privatizacao%20da%20Vale%20do%20Rio%20Doce_o%20estado%20no%20lugar%20certo_P_BD.PDF. Privatização da Vale do Rio Doce: O Estado no Lugar Certo. P 15.

⁵³ <http://www1.folha.uol.com.br/fo/eco/vale/capitulo3.htm>, Item 3.2.1.

- a) alteração da denominação social
- b) mudança da sede social;
- c) mudança no objeto social quanto a exploração mineral
- d) liquidação da CVRD;
- e) alienação ou encerramento das atividades do sistema integrado de minério de ferro da CVRD, quais sejam (i) depósitos minerais, jazidas, minas, (ii) ferrovias, (iii) portos e terminais marítimos;
- f) modificações nos direitos atribuídos às espécies de classes de ações que compõem o capital social da CVRD;
- g) quaisquer modificações nos direitos atribuídos à Ação de Classe Especial (“*Golden Share*”) da SPE.

A ação Especial de Classe “A” (“*Golden Share*”) da SPE foi emitida por esta, em benefício da BNDESPAR, subsidiária integral do BNDES, a qual lhe concede poder de veto sobre⁵⁴:

- I) mudanças no objeto social da Valepar;
- II) liquidação da Valepar;
- III) transferência da propriedade das ações da Valepar se tal transferência fosse aumentar a concentração da propriedade de ações da Valepar acima dos limites especificados pelos participantes nas atividades de minério de ferro, aço ou empresas *trading* de minério de ferro; e
- IV) qualquer transferência das ações da Valepar para qualquer pessoa até maio de 2002, caso a transferência fosse resultar na participação, por tal pessoa, de mais de 45% das ações da Valepar.

Essas Ações Especiais, na prática, conferiam ao governo o direito de vetar a venda ou o encerramento das etapas produtivas e de comercialização de minério de ferro, ou seja, o objeto social da CVRD. Nada foi tratado em relação às subsidiárias e

⁵⁴ <http://www.vale.com/PT/investors/information-market/annual-reports/20f/20FDocs/F2001p.pdf>, Relatório Anual em Conformidade com a Seção 13 OU 115(d) da Lei de Mercado de Capitais de 1934.

participações da companhia, sendo assim, a Valepar poderia deliberar sobre alterações no portfólio da empresa, promovendo tanto desinvestimentos, com vendas das suas participações, quanto novas incorporações.

Com a golden share, a sede da empresa deverá manter-se no Brasil, sob as determinações das normas brasileiras, significando que eventual controle da companhia por investidores estrangeiros não afetaria as tomadas de decisões estratégicas relacionadas à soberania brasileira.

Vejamos como o governo Fernando Henrique tratou dessa questão, considerada crítica na consecução da privatização. Em trecho extraído do seu livro Fernando Henrique Cardoso, Diários da Presidência 1995-1996, tem-se noção das discussões envolvidas relacionadas à golden share:

“Hoje, domingo, também. Só agora no fim da tarde reuni o [Francisco] Schettino, que é o presidente da Vale do Rio Doce, mais o Mendonça, do BNDES, e o Eduardo Jorge. Nessa conversa, o Schettino levantou dois problemas: primeiro, ele acha que a golden share da Vale do Rio Doce devia ser mais exigente quanto a possibilidade de os novos acionistas se desfazerem de parte dos ativos; segundo, gostaria de uma maior participação dos trabalhadores, dos empregados da companhia. [...] o Mendonça disse:” já diminuimos bastante a chance de um comportamento aleatório dos novos acionistas. Não podemos cair numa situação em que só aparece um acionista, ou talvez até nenhum. Portanto é preciso não criar no edital obstáculo de maneira que, digamos, fique só o grupo que a Votorantim está organizando. Na última hora ou ele não entra, ou força o preço para baixo”. O Mendonça tem razão. Nosso objetivo na venda da Vale é, efetivamente, dentro do possível, mantê-la sob controle de capitais nacionais associados a estrangeiros, sob controle daqui, com os fundos de participação, com os empregados”.⁵⁵

Percebe-se que havia uma preocupação por parte do Presidente da Vale quanto à possibilidade dos novas acionistas venderem as participações da empresa em outros seguimentos, dessa forma cogitou incluir na golden share dispositivos que impedissem tal comportamento. Para o dirigente, aqueles que vencessem o leilão tratariam logo de compensar seus investimentos vendendo ativos assim que possível. Em outro trecho,

⁵⁵ CARDOSO, Fernando Henrique. Diários da Presidência, 1995-1996. – 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2015. P.806

constata-se a preocupação em possibilitar a capitalização do novo grupo controlador, ainda, conforme Fernando Henrique:

“Acho que o Schettino entendeu qual é a jogada, ele deveria ter entendido antes. Por trás disso estão o Eliezer Batista e o Rafael de Almeida Magalhães, fazendo muita marola. O que eles querem? Que a Vale venda algumas participações que ela tem, por exemplo, de papel, celulose, a questão do alumínio. Mendonça contra-argumenta dizendo o seguinte: “se um grupo nacional comprar, vai ter que se capitalizar”. E como ele vai se capitalizar? Vai precisar vender, eventualmente, uma das participações. Sempre há a possibilidade intermediária[...] participações de menos de 1% do capital, ou seja, 100 milhões de dólares, seria possível alienar. Quem sabe se possa aumentar um pouco isso, de tal maneira que deixe margem para que o grupo controlador possa se capitalizar, evitando também, aí sim, a preocupação de Schettino, que é justa, uma participação da Vale do Rio Doce. Mas temos que deixar bem claro no edital que a *golden share* implica que a parte de mineração, transporte ferroviário e portos não pode ser liquidada, ou seja, é preciso manter a companhia, que basicamente é isso, o resto são adicionais”.⁵⁶

Apesar de estar se tratando da venda da maior mineradora do mundo, com potencial gerador de riquezas imenso, ainda sobrava margem para alterar o edital de forma a beneficiar os futuros compradores. Essa relação fraternal entre o Estado e empresas, não quaisquer empresas, mas apenas as gigantes, criaria laços cada vez mais profundos, como se viu no alternar de governos até a atualidade.

39. AJUSTES PRÉVIOS: DEBÊNTURES.

Na ocasião de ajuste do preço de venda das ações da CVRD, o valor auferido para os recursos minerais foi calculado tendo como referência as minas já em processo de exploração e estipulando uma perspectiva de 30 anos de futura exploração. Contudo já havia ciência da existência de minas com grande capacidade produtiva, apesar de não terem sido pesquisadas de forma mais apurada, impossibilitando a real determinação do seu potencial e viabilidade, além do mais, há situações em que as minas em exploração, possuem recurso minerários que ultrapassam o prazo de 30 anos.

⁵⁶ Ibid. P.806, 807.

Nestas circunstâncias, foram criadas debêntures, em que o rendimento representaria um percentual da receita líquida percebida pela CVRD com a futura exploração. Trata-se de um mecanismo que mantém o Estado como sócio da CVRD, previsto no edital, a seguir exposto:

A CVRD e suas controladas deverão tomar todas as providências para que os seguintes ajustes sejam devidamente executados antes da data da liquidação financeira do LEILÃO: (II)aprovação da emissão de debêntures não conversíveis em ações, remuneradas com base em percentual da receita líquida auferida pela CVRD com a exploração comercial dos direitos minerários residuais não valorados e/ou de prazo remoto, de acordo com o modelo de Escritura Pública de Emissão de Debêntures Não-Convertíveis contida no PROSPECTO e cujos termos e condições básicas a serem aprovadas em Assembleia Geral Extraordinária da CVRD estão descritas no ANEXO IV deste EDITAL⁵⁷

Assim, foram estabelecidas garantias aos acionistas pré-privatização para participarem em possíveis vantagens auferidas em explorações futuras de recursos minerais identificados em abril de 1997. Essas minas identificadas não foram contabilizadas quando se calculou o valor mínimo de venda das ações. Essa condição foi discutida pelo Presidente Fernando Henrique e registrada em seu diário presidencial, vejamos, mais uma vez suas considerações:

Combinamos também que iríamos postergar um pouco o leilão, de fevereiro para mais adiante, abril ou maio. Por que? Porque em fevereiro ainda pode haver muita chantagem no congresso, com alguns projetos sendo votados, inclusive da reeleição. Isso não se dirá, mas o Mendonça, no momento adequado, vai anunciar que, por causa de uma nova mina de ouro descoberta, é preciso mais tempo. Diga-se de passagem, que, mesmo que se descubra alguma mina, já existe um sistema definido em favor dos acionistas atuais, que terão debêntures e as minas futuras; [os que comprarem no leilão] vão pagar royalties para os acionistas atuais, portanto para o governo. É uma questão já decidida, de qualquer maneira não sabemos sequer o valor dessa nova mina no preço global da companhia Vale do Rio Doce. Nesse sentido, se justifica mesmo um pequeno atraso.⁵⁸

⁵⁷ <http://www1.folha.uol.com.br/foleco/vale/capitulo5.htm>. Item 5.2.

⁵⁸ CARDOSO, Fernando Henrique. Diários da Presidência, 1995-1996. – 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2015. P.807.

Muito se falou sobre o parecer do grupo de consultoria contratado para o serviço, não ter incluído a referida área, onde se identificou minas de ouro e cobre, no cálculo de determinação do preço mínimo de venda. No entanto, por meio das debentures emitidas pela CVRD, as quais obrigaria os novos compradores a pagar dividendos sobre o lucro líquido obtido com a exploração futura das referidas minas, o Governo manteve direitos, e garantiu benefícios, não há de se falar exatamente em prejuízos.

40. DESCRUZAMENTO DE PARTICIPAÇÕES SOCIETÁRIAS ENTRE A CVRD COM A CSN.

A Companhia Vale do Rio Doce possuía diversas participações acionárias em seguimentos estratégicos como forma de ampliar o seu portfólio, aumentando assim, a arrecadação e diminuindo sua vulnerabilidade perante a volatilidade do mercado em que atua. Além disso, é parte da estratégia firmar *joint ventures* com parceiros comerciais. Foi assim que adquiriu participação societária na Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), na ocasião de sua privatização no ano de 1993.

Vejamos que, mesmo no transcorrer do Programa de Desestatização, tínhamos uma empresa de controle estatal adquirindo participações em outras empresas de controle estatal, á semelhança de um sistema autofágico e contando ainda com um órgão do Estado para tanto promover a desestatização, quanto para subsidiar quem comprasse, ainda que fosse uma empresa pública.

A CSN, em contrapartida, obteve uma participação indireta de 6.8% do capital social da CVRD com a privatização de 1997, por meio da participação na SPE Valepar, que se tornou o acionista controlador da CVRD. Desde a liquidação do valor das ações, ao fim da primeira etapa da privatização, já se traçava a estratégia de concentrar os esforços da companhia nas áreas de mineração, logística e energia, sendo assim, a CVRD deliberou pelo descruzamento das relações recíprocas de participação acionária com a CSN.

Dessa forma, A CSN, em março de 2001, vendeu suas ações da Valepar para os seus acionistas Litel Participações S.A., Bradesplan Participações S.A. e a Bradespar S.A., que por sua vez, transferiram suas ações para a Babié Participações S.A. pertencente à Bradesplan e Bradespar, para enquadrar-se nas regras que limitam a uma empresa ou conjunto delas deter ações em número superior a 45% das ações ordinárias da SPE até 5 anos após a liquidação financeira.

A CVRD, por sua vez, transferiu, também em março de 2001, sua participação acionária na de 10,3% na CSN, avaliada em US\$ 249 milhões, para o fundo de pensão VALIA, formado por funcionários da CVRD.

Nessa transação a CVRD obteve os direitos de preferência sobre a mina Casa de Pedra de propriedade da CSN, pelo prazo de até 30 anos. Por outro lado, a CVRD concedeu à CSN direito de prioridade envolvendo a participação em conjunto com a própria CVRD, em eventual construção de qualquer projeto de instalações envolvendo produção de aço pelos próximos 5 anos.

Conforme se analisa o desenrolar pós-privatização, algumas questões podem ser levantadas como o por que de uma empresa como a CSN, que liderou o consórcio Brasil, vencedor do leilão, viria a sair do grupo controlador, vendendo suas ações para a Litel e a Bradespar, fazendo com que a primeira passasse a deter literalmente o controle da empresa. Tal acordo pareceu bastante vantajoso para ambas as empresas, com destaque para a Litel Participações S.A., que por fim aumentou a sua participação na CVRD, com 10,3% em ações detidas diretamente e 43,0% em ações detidas por meio da Valepar, totalizando 53,3 do capital social.

41. A DESESTATIZAÇÃO DA CVRD NÃO OCORREU COMPLETAMENTE.

Vejamos bem, a privatização da Companhia Vale do Rio Doce ocorreu como base no modelo de alienação do controle acionário, por meio da venda de um único bloco de ações correspondentes ao controle acionário antes exercido pela União. Sabe-se que o controle acionário é exercido por aquele que contém a maioria das ações com poder de

voto, em especial, nas deliberações que tratam da indicação dos membros do conselho administrativo e fiscal da empresa, além dos membros diretores executivos. É certo que as deliberações do conselho administrativo ditam o modelo de governança da empresa, definindo suas prioridades e estratégias de negócios.

Como visto, o Governo detém Ação de Classe Especial, (“*golden share*”), que lhe confere poderes de veto sobre questões estratégicas já citadas. O BNDESPAR, subsidiária integral do BNDES, ou seja, braço do Tesouro Nacional, é também detentor de Ação de Classe Especial, (“*golden share*”), porém, da Valepar, o que, dentre outras, lhe confere poder de veto sobre transferência de propriedade das ações da Valepar relacionada a concentração de propriedade de ações. Direito este que poderia ter exercido sobre a transação entre a CSN e CVRD, quando do descruzamento de participação societária, visto que a Litel Participações S.A, aumentou sua propriedade de ações.

Outro aspecto a considerar é o relacionado às transações com partes relacionadas, visto que a União Federal detém e controla empresas com as quais a CVRD tem relacionamentos comerciais. Já o BNDES, mantém relações com a CVRD como sendo seu credor, sócio ou co-investidor em diversos projetos como⁵⁹:

- investimentos em joint venture;
- participação de 50% em contrato de risco;
- financiamentos para expansão de operações

A Vale relaciona-se com o Governo Federal celebrando contratos com empresas pertencentes ou controladas pela União, como é o caso da Albras, holding da CVRD ligada ao setor de energia, e a Eletronorte, estatal fornecedora de energia elétrica. A Albras detinha um contrato em que poderia comprar energia a tarifas abaixo do preço oferecido no mercado, o que lhe rendi condições favoráveis.

⁵⁹ <http://www.vale.com/PT/investors/information-market/annual-reports/20f/20FDocs/F2001p.pdf>. P.106.

Celebrou-se, contrato de risco de mineração com o BNDES, onde se previu a exploração em conjunto de certas jazidas minerais que ainda não haviam sido exploradas na região dos Carajás, Sistema Norte.

Dentre as já citadas relações entre a CVRD e o Estado, soma-se empréstimos a serem reembolsado ao BNDES. Além do peculiar fato de que um dos conselheiros suplentes, também ter sido presidente do BNDES, um dos conselheiros também ter sido diretor do BNDES, um dos diretores executivos ter sido ter sido conselheiro de uma controlada do BNDES e um dos quatro diretores executivos ter sido secretário do Tesouro Nacional.⁶⁰

Por fim, temos a Litel Participações S.A, representando os fundos de pensão estatais: Previ (Funcionário do Banco do Brasil); Funcef (Funcionários da Caixa Econômica Federal) e Petros (funcionário da Petrobrás), como maior acionista da CVRD. podemos assim dizer, diante dos fatos elencados acima, que o Tesouro Nacional exerce indiretamente e as vezes diretamente, influencia na Companhia Vale do Rio Doce, por intermédio do BNDES, BNDESPAR, das (“*Golden Shares*”), dos contratos de relações permanentes, pelos membros do conselho administrativo, fiscal e diretorias executivas, pelo acionista majoritário representado pela Litel Participações S.A, de domínio dos fundos de pensões estatais, controlados por conselheiros e diretores indicados por ente públicos.

Derradeiramente, não há o que se falar exatamente em transferência do patrimônio público para empresas privadas, contudo percebe-se que as entidades de previdência privada estatais aumentam cada vez mais suas participações nas principais carteiras de investimentos do país, ganhando poder econômico e político, juntamente com o braço financeiro do estado, representado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social, BNDES. Suas relações com empresas e governos são um campo ainda a ser investigado. Diz respeito a um sistema de compadrios e associações entre grandes empresas que permutam interesses com os de entidades estatais, o Autor

⁶⁰ Ibid.

Sérgio G. Lazzarini ilustra bem essas relações no seu livro *Capitalismo de Laços: os donos do Brasil e suas conexões*, como veremos a seguir:

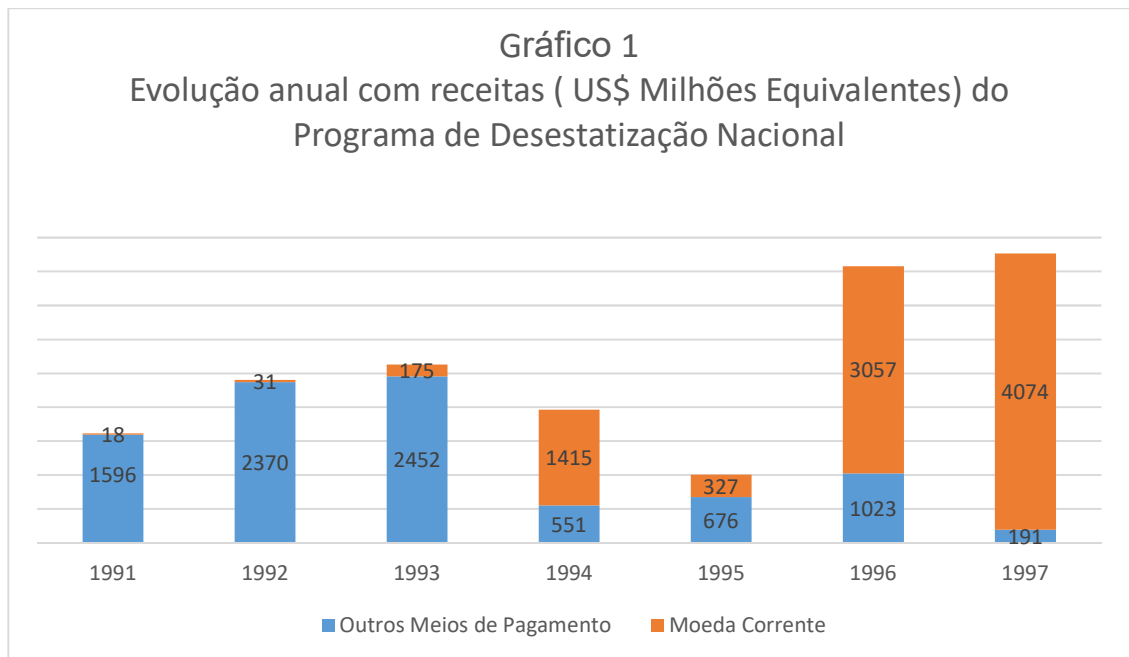
Eike (Batista) alinhou-se ao governo. Em um encontro com Lula, reforçou o seu interesse em adquirir participações societárias da Vale – que curiosamente, havia sido comandado por seu pai, Eliezer Batista, durante as décadas de 1960 e 1970. Em agosto de 2009, Eike já havia encaminhado ao Bradesco proposta de compra de ações da Vale sob controle do banco. Com a recusa, da sua proposta, Eike tentou cooptar o fundo Previ. Em outubro de 2009, afirmou que o Brasil “não pode ser eterno exportador de matéria-prima” e que a sua entrada no controle da empresa iria “ajudar o Brasil”. Passou então a defender a substituição do então presidente da Vale, Roger Agnelli (indicado pelo Bradesco), pelo presidente da Previ, Sergio Rosa. Mas por que o foco de Eike na Previ e em Sergio Rosa? Funcionário do Banco do Brasil e ex-sindicalista, Rosa assumiu o comando da Previ em 2003, logo após participar da equipe governamental de transição que ajudou a instalar Lula como novo presidente do Brasil. **A Previ, juntamente com outros fundos de aposentadoria complementar de funcionários público, detinha maciços e diversificados investimentos em uma ampla gama de empresas brasileiras.** [...] muitos desses investimentos se alavancaram especialmente durante o programa de privatização de empresas brasileiras, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, ao longo da década de 1990. O próprio Sergio Mota afirmara que o estímulo à participação dos fundos de pensão como acionistas das empresas recém-privatizadas foi uma forma de o governo FHC minimizar as críticas de que estaria vendendo empresas estatais “a qualquer um”, ou seja: o governo privatiza, mas preserva um pé nas empresas resultantes. [...] um ministro do governo Lula, chegou a sugerir que “o principal acionista da Vale é o governo.”⁶¹(grifo nosso)

42. DESESTATIZAÇÃO ENTRE 1991 E 1997.

A desestatização iniciou-se ainda no Governo Fernando Collor, com sanção da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização. No período compreendido entre 1991 e 1997, a forma de pagamento realizado para adquirir as empresas públicas foram sofrendo alterações, variando de vendas à prestação, com amortização e farto uso de subsídios governamentais além Dívidas Securitizadas da União (24%), Debêntures da Siderbrás (8%), Certificados de Privatização (7%), demais meios de pagamento (10%) e a

⁶¹ LAZZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de Laços: Os donos do Brasil e suas Conexões*, - Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. P.3.

consolidação do uso de moeda corrente (51%). Para ilustrar o gráfico a seguir demonstra essa evolução:



62

É certo que as chamadas “moedas podres”, ou seja, títulos da dívida pública ou de estatais, difíceis de serem negociadas devido a sua baixa liquidez, devido á extrapolação do prazo de pagamento, mas que podem ser negociados com grande desconto e serem aceitos pelo seu valor nominal, foram um expediente de uso reiterado no período inicial das privatizações. Como bem explica Aloysio Biondi em O Brasil Privatizado, um balanço do desmonte do Estado:

Nas primeiras privatizações, o governo chegou a aceitar que o pagamento fosse totalmente feito em “moedas podres”, isto é, títulos antigos emitidos pelo governo e que podiam ser comprados por até 50% do seu valor. A própria Companhia Siderúrgica Nacional foi “vendida” no leilão por 1,05 bilhão de reais, mas esse valor foi pago em sua totalidade, ou 1,01 bilhão de reais, com “moedas

⁶² <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/4221>. Relatório – Programa Nacional de Desestatização: Relatório de atividades, 1987. P.10.

podres”, com apenas 38 milhões de reais pagos em dinheiro. Em outras palavras, foi nula a entrada de dinheiro nos cofres do governo, que na prática apenas recebeu de volta uma parcela de sua dívida em títulos. [...] E os grupos compradores? Usaram títulos, que compraram pela metade do preço, para “pagar” ao governo, isto é, na verdade compraram as estatais pela metade do preço anunciado. [...] mesmo as “moedas podres” usadas nos leilões também foram vendidas à prestação financiadas pelo BNDES.⁶³

O autor demonstra o modo como as privatizações foram executadas, ao menos inicialmente, o que causou profunda desconfiança na população, apesar de diversos setores da mídia nacional não darem a devida cobertura e, ao contrário reverberarem apenas os conteúdos relacionados a prováveis benefícios da desestatização. Somando a tudo isso, ressalva-se que, em sua maioria, as privatizações ocorriam sem a devida transparência, muitas vezes pouco se debatia, principalmente no que diz respeito à participação da sociedade civil. Destaca-se o modo célere como ocorreram algumas privatizações, o que, sem dúvida, provoca insegurança sobre a certeza do uso de meios legais e o resultado útil do processo, qual seja, o de promover o bem-estar da população.

43. DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS POR COMPRADOR NO PND (1991-1997).

As privatizações transcorreram, em sua maioria, na forma de a) leilões, sendo estes responsáveis por (91) % das receitas, b) ofertas ao público, com (5%), c) ofertas aos empregados, com (4%) das receitas.⁶⁴

Quanto aos adquirentes as empresas nacionais não-financeiras reuniram (45%) das aquisições, seguidas por instituições financeiras (16%), pessoas físicas (14%), fundos de pensão (13%) e por último, investidores estrangeiros com (12%) das participações, totalizando a arrecadação de US\$ 17,9 bilhões.

Só em 1997, ano em que a CVRD foi desestatizada, a arrecadação foi de R\$ 4.5 bilhões, sendo que R\$ 3.6 bilhões em dívidas foram somados á receita o que promoveu o resultado global relativo ao PND de 1997, o valor de R\$ 8.2 bilhões em receita.⁶⁵

⁶³ BIONDI, Aloysio. O Brasil Privatizado, um balanço do desmonte do Estado, ed. São Paulo: Geração Editorial, 2014, p.26.

⁶⁴ file:///C:/Users/sun/Downloads/PND_1997_%20portugu%C3%AAs_P.PDF, P. 13.

⁶⁵ Acesso em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/4221>, P. 15

Diferente da percepção geral, os maiores investidores não são agentes estrangeiros, como visto no modelo adotado para privatização da CVRD, há limitações quanto á parte que cada investidor individual ou em conjunto pode as ações, além de se estabelecer um prazo e condições para novas integralizações de capital, de modo que impeça a concentração acionária como poder de voto nas deliberações estratégicas da empresa e a manutenção , pelo estado , do poder de embargar decisões que contrariem os interesses nacionais, representada pela Ação especial Golden Share.

44. PARTICIPAÇÃO DOS SETORES NOS RESULTADOS DAS VENDAS (1997)

Quando observamos os resultados distribuídos por setores, constata-se que o de mineração promoveu os maiores ganhos com (78%) da receita, sendo que o setor elétrico apresentou (6%), de transporte (6%), financeiro (6%) e as participações minoritárias em 35 empresas representaram (4%).

45. MEIOS DE PAGAMENTO UTILIZADO NAS PRIVATIZAÇÕES OCORRIDAS EM 1997.

680 PND executado no exercício de 1997, diferentemente dos anteriores, foi realizado quase que exclusivamente em Moeda Corrente, o que se mostrou esperado, tratando-se do período em que ocorreu a maior e mais complexa privatização até aquela data. Sendo assim, (96%) do pagamento foi feito em Moeda Corrente, restando apenas 4% em outras moedas. Ressalta-se ainda que, no caso da Vale, a oferta foi saldada à vista e 100% em Moeda Corrente (R\$ 3.517 milhões). Contudo na empresa Light (setor Elétrico), o pagamento foi feito da seguinte maneira: Certificado de Privatização (R\$ 1 milhão); Dividas Securitizadas da União DISEC (R\$ 39 milhões); Títulos da Dívida Agrária TODA (R\$ 8 milhões) e Moeda Corrente (R\$ 112 milhões), num total de R\$160 milhões.⁶⁶

⁶⁶Acesso em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/4221>, P. 18.

Outro setor que utilizou Dívidas Securitizadas da União DISEC foi o financeiro, com o leilão do Banco Meridional, com (R\$ 120 milhões) em DISEC e (R\$ 146 milhões) em Moeda Corrente.

46. RESULTADO DAS PRIVATIZAÇÕES POR TIPO DE COMPRADOR (1997).

Nesta seção veremos os valores atribuídos para cada comprador e sua respectiva classificação. Este recurso possibilita melhor compreender os fatos envolvendo o PND no ano de 1997, comparando processos executados naquele ano. Assim, no setor de mineração (leilão de ações ordinárias e Oferta aos Empregados), representado pela CVRD, os compradores foram formados por Empresas Nacionais (R\$ 2.104 milhões); Entidades de Previdência Privada (R\$ 834 milhões); Investidor Estrangeiro (R\$ 400 milhões) e Pessoa Física - Empregados (R\$ 179 milhões).⁶⁷

O Setor Elétrico, representado pela empresa Light (oferta a empregados) e empresa Escelsa (leilão de sobras de Ações Ordinárias), teve como único tipo de comprador, Pessoa Física com (R\$160 e R\$ 130 milhões) respectivamente. Já o Setor Portuário, representado pela empresa Tecon 1 (Codesp – Leilão e Arrendamento) apresentou compradores do tipo Empresas Nacionais, com resultado (R\$ 274 milhões). Como esperado, no Setor Financeiro, o Banco Meridional (Leilão de Ações Ordinárias e Oferta das sobras aos Empregados) foi comprado por representantes do área financeira, tendo sido o aporte no valor de (R\$ 266 milhões). Por fim, no Setor Ferroviário, com a empresa Malha Nordeste (Leilão/Arrendamento e Concessão), a consolidação da venda e contratos promoveram o resultado de (R\$16 milhões), pagos, unicamente, por Empresas Nacionais.⁶⁸

De todas as 4 desestatizações de empresas, promovidas em 1997, sob controle da União, houve transferência de dívida em apenas uma, a da CVRD que repassou aos compradores a dívida de R\$ 3.699 milhões, dessa forma, o resultado final da venda totalizou (R\$ 7.216 milhões) em receita. Com os dados acima expostos conclui-se que o

⁶⁷ Ibid. P. 15.

⁶⁸ Ibid. P. 18.

total arrecado no exercício de 1997, em decorrência do Programa Nacional de Desestatização foi de (R\$ 8.267 milhões), o maior já estabelecido até a data.⁶⁹

47.A DESESTATIZAÇÃO DA CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A – ELETROBRÁS.

Há atualmente em curso, um projeto de lei que dispõe sobre a desestatização da Eletrobrás, trata-se da PL 9463/2018, que define a execução na modalidade de aumento de capital social mediante subscrição pública de ações ordinárias. O projeto é baseado na Lei nº 9.419 de 1997 e obedece às regras e condições próprias. Em seu artigo 1º, §2º, está previsto que “o aumento de capital social poderá ser acompanhado de oferta pública secundária de ações de propriedade da União ou de empresa por ela controlada, direta ou indiretamente.”

Optou-se pela concessão de novas outorgas, pelo prazo de 30 anos, o que indica que parte da receita será obtida por meio de contratos de concessão, diferentemente da privatização da Vale que embutiu os contratos de concessão e permissão nos direitos do comprador.

Entre as condições par desestatizar destacam-se a criação de ação preferencial, (“*golden share*”), de propriedade exclusiva da União, como visto, um mecanismo de proteção contra decisões que interfiram em questões estratégicas relacionadas á soberania e o interesse público.; as restrições e impedimentos quanto ao número máximo de ações detidas por acionista que venha a exercer votos em número superior a 10% das ações que vierem a se dividir o capital votante da Eletrobrás. Vedação aos acordos de acionistas para o exercício do direito de voto, em número superior a 10% das ações circulantes que se formarem.

Chama a atenção um dispositivo em particular, o Art. 3º, III, a) o qual pretende assegurar à União “o direito de indicar membro adicional ao Conselho de Administração,

⁶⁹ Acesso em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/4221>, P. 15.

além de indicar membros em decorrência e na proporção da titularidade das ações ordinárias de tidas por ela(União) ou por outros entes da Administração Pública”⁷⁰

Esse aspecto nas privatizações é de grande importância, pois está intrinsecamente relacionado com a capacidade do Estado continuar exercendo seu poder de influência nas empresas, mesmo após o processo de desestatização, analisando mais a fundo, o que se constata é que o governo ao privatizar, acaba por livrar-se da responsabilidade por eventuais flutuações mercadológicas que tanto podem promover oportunidades de se obter grandes receitas, quanto levá-la a um estado recessivo, O estado ficaria apenas com o lado bom, que é a arrecadação, os dividendos e ainda a capacidade de influir nas decisões da empresa de modo a colaborar com políticas públicas e obrigações fiscais, o que pode colidir com os interesses da ex-estatal. É uma política de mitigação de riscos e a forma como o estado viabiliza suas políticas é por meio dos membros dos conselhos de administração, e diretores e pelas Ações de Classe Especial que lhe concede poderes de veto.

Contudo, é preciso analisar caso á caso, pois algumas empresas estatais são susceptíveis de desestatizar e outras não, deve-se analisar as características de cada setor, as circunstancia conjunturais, os fatores decisivos, pois, muitas vezes a empresa estatal dispõem de capacidade operacional e possui boa saúde financeira.

48. HÁ SOLUÇÃO?

Soluções milagrosas devem ser desconsideradas, pois, em sua maioria, não se sustentam. Muito se falou sobre a CVRD ter crescido consideravelmente após a privatização, após o estado ter saído do negócio, no entanto, como já demonstrado, o estado sempre esteve lá, tornou-se , na verdade, mais forte, apenas livrou-se dos holofotes, mas manteve-se presente, nomeando ,indiretamente aqueles que estivessem de acordo com suas políticas, em um modelo de estado como o nosso, onde vigora o federalismo e o sistema multipartidário, com reeleições a cada 4 anos, é preciso lidar

⁷⁰ [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6D76446D3838E231E9E7FCF91FC748AD.proposicoesWebExterno2?codteor=1638088&filename=PL+9463/2018.Projeto de lei 9463](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6D76446D3838E231E9E7FCF91FC748AD.proposicoesWebExterno2?codteor=1638088&filename=PL+9463/2018.Projeto+de+lei+9463).

com muitos interesses e pressões por todos os lados. Para cada sistema em que existem brechas, sempre haverá os que se aproveitam das mesmas, agindo segundo interesses próprios, ludibriando os desavisados e fazendo prevalecer sua vontade de poder.

A percepção de privatização, na qual ocorre o deslocamento da atuação econômica estatal nos meios de produção, de volta à iniciativa privada, mostrou-se equivocada. Há sistemas de favorecimento cada vez mais intrincados, e a solução não está em aumentar a transparência, ou a participação do público em geral, tão pouco em fortalecer órgãos reguladores, nem escolher outro candidato nas próximas eleições. Sem mudar as regras do jogo, não há como obter resultados diferentes dos que já sabemos.

49. CONCLUSÃO

Para ser mais efetivo na fiscalização e no controle dos processos de desestatização é necessário que normas estabeleçam fortes critérios de transparência e discussão sobre os mecanismos que serão adotados nestes processos, ou seja, é necessário que a formatação passe pelo escrutínio de um maior número de grupo de interesses, sendo o principal deles, o povo. A análise prévia e robusta, é condição para avaliar se a modalidade, forma, preço e mesmo a viabilidade da privatização coadunam com a lei e os princípios da administração pública, em suma, se atendem ao interesse público.

É imprescindível que haja o mais aprofundado debate e que seja disponibilizado instrumentos efetivos de atuação popular nesses processos, pois o que pode impedir ações irregulares e relações não republicanas entre o Estado e a Iniciativa privada é ampla mobilização dos cidadãos, de forma organizada e dispor de reais instrumentos jurídicos que proporcionem a prevalência da ordem legal. A real riqueza de uma nação não se mede pela riqueza dos recursos naturais de que dispõem, mas sim, da força do seu povo e um povo forte é aquele que compreende o seu papel na construção da democracia e no seu próprio desenvolvimento. Um Estado forte demais a ponto de extrapolar suas verdadeiras atribuições deixa de ser eficiente e incorre em violação de preceitos fundamentais da democracia, pois deixa de atender ao bem comum, vez que

seus agentes utilizam a máquina governamental a serviço de interesses políticos, eleitores e privados.

Demonstrou-se com esse estudo que os processos de desestatização, em particular, o relacionado à Companhia Vale do Rio Doce, são estruturados e executados tendo em vista a diminuição da participação do estado em setores que seriam melhores operados pela iniciativa privada, promovendo-se o fortalecimento do mercado, reestruturando sua economia de forma a aumentar a competitividade, para, ao final, possibilitar à Administração Pública, conforme Art. 1º, inciso V, da Lei Nº 9.491/1997 “concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais”, no entanto o Tesouro Nacional, por meio das desestatizações, vem aumentando suas participações nos setores econômico-produtivos, de forma direta e indireta, fortalecendo cada vez mais sua inserção e influência, seja subsidiando recursos e ofertando crédito às empresas que adquirem seu controle acionário, ou integrando essas mesmas empresas via BNDESpar e fundos de pensão estatais, o que lhe assegura o poder de indicar membros dos conselhos de administração e diretores executivos dessas “ex estatais”.

A história passada e presente tem revelado que empresas estatais e sociedades de economia mista têm sido usadas de forma deturpada como feudos políticos nos quais se criam relações modernas de vassalagem cuja contrapartida é possibilitar ao Poder Executivo exercer governabilidade.

A cada governo, novos programas de desestatização são criados, pois como se viu, as privatizações, concebidas de maneiras desvirtuadas, constituem um mecanismo de rateio do patrimônio público entre uma parte empresarial e grupos políticos, constituindo-se uma forma de prerrogativa para governar, dando prosseguimento aos programas de governo apresentados à população em campanhas eleitorais, vez que obtém-se maioria nas votações parlamentares, condição esta necessária para que recursos sejam aprovados e liberados, ou normas sejam criadas e alteradas tendo em vista regular este ou aquele setor. Entende-se como a própria Constituição foi sistematicamente alterada para atender aos interesses desses grupos políticos patrocinados pela casta de empresas parceiras beneficiárias diretas. Foram Emendas Constitucionais tal qual a Nº 19 de 1998, que, como Cavalos de Tróia, abriram caminho

para a atual engrenagem da corrupção nas estatais, ao possibilitar que o Estado exerça atividade econômica diretamente, por meio de empresas públicas, ou indiretamente criando sociedades de economia mista valendo-se do controle acionário das mesmas.

Assim exposto, convém indagar o que pode ser feito para que o quadro apresentado seja desconstituído? a resposta é mudar o paradigma. Um sistema é formado por partes que se comunicam entre si e obedecem às instruções de um comando central, este por sua vez dispõe de um código no qual estão estipuladas as condutas que podem e não podem ser executadas, as funções que lhes são atribuídas, mas não só isso, como também a forma como cada uma será desenvolvida. Nossa Constituição, que representa o conjunto de normas que regem o Estado, dá margem a conformações políticas que possibilitam, na prática, o desvirtuamento que vem se apresentando. A unanimidade, ou mesmo a formação de uma maioria é uma condição complexa que apresenta enormes nuances, ou seja, de difícil realização. Para sanar empecilhos, foi desenvolvido em nosso sistema político o chamado governo de coalizão em que há a formação de um grande bloco de partidos aliados em número suficiente para que sejam outorgadas leis fiscais, orçamentárias e viabilizadas reformas nos diversos regimes vigentes. Este constitui um dos mais representativos fatores que alicerçam a estrutura ineficiente do Estado, pois há não só uma abertura para que esses entes ajam conforme interesses próprios e de seus parceiros, alheios ao bem comum, mas também um estímulo e, principalmente, quase que uma regra de sobrevivência, levando-se em conta o escopo do sistema de governo parlamentarista e o peculiar sistema político federalista vigentes no país.

Onde o estado exerce poder decisório, definindo os rumos a serem seguidos, deve haver uma gradual e verdadeira retirada, promovendo-se uma desconstrução de fato, removendo-lhe a capacidade de imiscuir-se em áreas as quais possibilitam o loteamento do poder aos aliados. Assim, não basta a estipulação de regras mais rígidas de governança para empresas estatais, como as apresentadas pela Lei 13.303, que prevê uma série de novas condições para a nomeação dos membros dos conselhos administrativos, fiscais e cargos de diretoria, o que constitui um certo avanço ou melhora, mas que não ataca o mal em sua origem, que é a capacidade do poder executivo indicar não indivíduos estritamente qualificados, isentos para o cargo, mas sim, seus aliados,

prepostos políticos indicados pelos partidos coligados, no interesse de todos, menos o do povo.

Como não poderia deixar de ser, parte da mudança do atual paradigma envolve necessariamente alterar o modo como os poderes relacionam-se entre si, como exposto, basta que um poder possa determinar quem irá compor as posições de direção e decisão de outro poder para que seja implantada a relação de vassalagem, ainda que travestida com todos os pressupostos de autonomia e legitimidade. Portanto, não pode mais o chefe do executivo ter a prerrogativa para indicar os dirigentes de quaisquer outros poderes ou de órgãos que possam vir a fiscalizar as ações desses governos. Não pode haver qualquer relação, pois a história recente mostra cruamente que o jogo de interesses não dispõe necessariamente de arcabouço ideológico em sua estrutura, apenas escolhe a que melhor convém para perpetuar os ganhos e os seus beneficiários.

Dessa forma, não se trata de qual concepção ideológica, se de direita ou esquerda, está no poder, até porque partidos dominantes, como PSDB e PT, são linhagens de uma mesma vertente ideológica baseada na socialdemocracia, portanto devem ser promovidas as alterações nessas estruturas responsáveis pelo vil uso da máquina pública. Por fim, urge, mais que em qualquer época, a necessidade de adotar um sistema de Recall, onde seja proporcionada à população meios de demover do comando aquele que age em ofensa aos interesses e vontades públicas. Nessa mesma linha, não faz sentido o poder que monitora, audita, processa e julga, ser formado por representantes nomeados por quem será monitorado, auditado, processado ou julgado. É uma configuração que tem se mostrado incoerente, surreal e inconcebível, tendo em vista a natureza e as relações humanas de poder, esse contrassenso fragiliza e desacredita as instituições responsáveis por promover a justiça, e com efeito, leva a um cenário de grave crise institucional com a conseqüente falta de confiança nas instituições.

Isso explica, em parte, o insucesso das dezenas de ações populares que foram acolhidas em sua maioria nas instâncias de 1º grau e até mesmo no Superior Tribunal de Justiça, mas acabaram por encontrar óbice quando recursos levaram ao julgamento monocrático pelo então ministro do STF Gilmar Mendes, que outrora exercia o cargo de Advogado-Geral da União, sendo em seguida indicado para o cargo na Suprema Corte pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, réu nas ações populares que contestaram

a forma como a privatização da Companhia Vale do Rio Doce foi executada. Este é apenas mais um exemplo de como a estrutura do estado é arquitetada para preservar aqueles que estão no poder, salvaguardando suas medidas governamentais, como os programas de desestatização, promulgados por atos discricionários do poder executivo, que muitas vezes podem ir contra o interesse popular, ainda que eventualmente se alegue anuência tácita do povo pelo fato de eleger não apenas o governante, mas também seu plano de governo.

Em conformidade com o estabelecimento de um novo paradigma estrutural do estado, conclui-se ser latente a necessidade de acabar com os principais meios de atuação governamental na exploração económica dos meios de produção, dentre eles, deve-se descontinuar também o controle de bancos estatais, transferindo-os à iniciativa privada, extinguindo a influência dos bilionários fundos de pensões estatais, assim como vendendo todas as participações do BNDES nas diversas empresas em que tem ações, restringindo-se apenas a concessão de crédito para pequenas e médias empresas e abandonando sua política padrão de subsídio aos grandes conglomerados empresariais, pois os fatos comprovaram o desvirtuamento que políticas desse tipo promovem. Trata-se de fazer valer os desígnios constitucionais de estímulo ao livre comércio e a efetiva promoção da concorrência em condições justas e igualitárias, ao contrário dos programas de benefício aos chamados “campeões nacionais”, o que, na prática, revelou-se um caminho para a formação de megaempresas que concentram considerável fatia do mercado em suas mãos. Lembrando-se que estas mesmas empresas possuem como acionista o próprio banco estatal que a subsidia, ou seja, o BNDES, com seu braço empresarial BNDESpAr, criado apenas para adquirir participações acionárias. Com estas ações primordiais, interrompe-se o ciclo vicioso atrelado aos processos de desestatização, mas, frise-se, essa é apenas uma parte necessária para engajar as mudanças estruturais num primeiro momento.

Um exemplo claro de empresa controlada pela união que após ser privatizada, adotando-se o modelo de pulverização das ações, portanto, sem controlador, sendo assegurado ao Estado apenas uma “*Golden Share*”, que se tornou referência mundial em eficiência e competitividade, é a Embraer, e para ilustrar como a capacidade do governo brasileiro de intervir em questões estratégicas, estritamente relacionadas ao

interesse nacional, mantem-se preservada, aduz-se ao fato recente da empresa norte americana Boeing ter sido impedida, por veto do governo, de tentar comprar a empresa brasileira, restando-lhe apenas a eventual formação de parceria, por tratar-se de assuntos relacionados à defesa nacional, portanto à soberania. Problemas estruturais requerem múltiplas soluções e estas precisam partir de um ponto de inflexão.

Não se nega que as privatizações são necessárias, mas todo o seu processo deve ser discutido à exaustão, de forma a serem assegurados os fins legais a que se destinam, com a participação de todos os interessados e com absoluta transparência. Ressalvando-se que empresas com monopólio estatal constitucionalmente garantido devem permanecer sob o controle soberano brasileiro, ainda que sua configuração de governança seja modificada para afastar ingerências político partidárias, como ainda continua a acontecer. As atuações das sociedades civis organizadas são um elemento essencial para que estas mudanças sejam executadas, e a salvaguarda jurídica é o substrato por meio do qual devem ser conduzidas essas ações. A participação do povo não pode continuar restrita apenas à escolha de seus representantes, mas, na defesa de seus interesses e na busca de uma sociedade mais justa e igualitária, é preciso comprometer-se continuamente com o fortalecimento da democracia e o expurgo incansável da dominação e do totalitarismo.

BIBLIOGRAFIA:

AGUILLAR, Fernando Herren. Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional / Fernando Herren Aguillar – 3.ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

BIONDI, Aloysio. O Brasil Privatizado, um balanço do desmonte do Estado, ed. São Paulo: Geração Editorial, 2014.

CANDIDO, Antônio. A Revolução de 1930 e a cultura. São Paulo: Cebrap, 1984.

CARDOSO, Fernando Henrique. Diários da Presidência, 1995-1996. – 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2015

CHIARIZIA, Martha M. de Azevedo. Itabira Iron Ore Company Limited. Niterói: UFF, 1979. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC-FGV).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. São Paulo: Forense, e.d.30, 2017.

Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br>>.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1979.

EDITAL DE LICITAÇÃO DA VALE DO RIO DOCE:

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fo/eco/vale/edital.htm>

FILHO, José dos Santos Carvalho, Manual de Direito Administrativo. São Paulo: atlas, ed. 31, 2017

GIAMBIAGI, Fábio. Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro; Campus, 2000.

LAZZARINI, Sergio G. Capitalismo de Laços: Os donos do Brasil e suas Conexões, - Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SA, Vale, Nossa História. Rio de Janeiro: Verso Brasil, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE DISTRIBUIDORES DE AÇO:

Disponível em: <http://www.inda.org.br>

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO:

http://www.ibram.org.br/150/15001002.asp?ttCD_CHAVE=241625

RELATÓRIO MENSAL: DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL. JULHO, 2017:

Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/607779/Texto_RMD_Jul_17.pdf/d4df0203-0cd4-44f3-9e3e-8ee87c99f83b.

PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO: RELATÓRIO DE ATIVIDADES

Disponível em:

<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/4221>.

RELATÓRIO 1997 - BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.

Disponível em:

<http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual97/banualc3.asp#divliq>

RELATÓRIO ANUAL. FORMULÁRIO 20-F, VALE SA, 2017:

Disponível em:

<http://www.vale.com/brasil/PT/investors/services-investor/Paginas/default.aspx>

RELATÓRIO ANUAL DA PETROBRAS - 2017

Disponível em:

<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/relatorios-anuais/relato-integrado/relatorio-anual>.

PROJETO DE LEI 9.463/2018

Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6D76446D3838E231E9E7FCF91FC748AD.proposicoesWebExterno2?codteor=1638088&filename=PL+9463/2018.

O ESTADO NO LUGAR CERTO: INFORMATIVO BNDES.

Disponível em:

https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14057/1/Privatizacao%20da%20Vale%20do%20Rio%20Doce_o%20estado%20no%20lugar%20certo_P_BD.PDF.

Privatização da Vale do Rio Doce: O Estado no Lugar Certo.