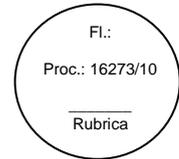


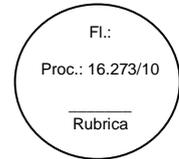


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



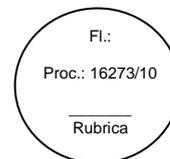
RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

Auditoria de regularidade realizada na Companhia Energética de Brasília – CEB, com o propósito de verificar a elevação dos custos da construção da Usina Corumbá IV e, em especial, as questões relativas às desapropriações ocorridas e à participação da empresa Serveng Civilsan no consórcio, verificando, ainda, a adequabilidade do executado com o previsto no projeto básico desse empreendimento, bem como a compatibilidade dos preços ajustados com aqueles praticados no mercado. (Fiscalização nº: 1.3003.12)



RESUMO

A presente auditoria de regularidade foi realizada no âmbito da Companhia Energética de Brasília – CEB, com o propósito de verificar a elevação dos custos da construção da Usina Corumbá IV e, em especial, as questões relativas às desapropriações ocorridas e à participação da empresa Serveng Civilsan no consórcio, verificando, ainda, a adequabilidade do executado com o previsto no projeto básico desse empreendimento, bem como a compatibilidade dos preços ajustados com aqueles praticados no mercado. Conforme definido no Levantamento Preliminar de Auditoria aprovado pela Decisão nº 887/2012 (fls. 100), voltado para obtenção de respostas às questões elencadas na Matriz de Planejamento (fls. 63/64), foram aplicados os seguintes procedimentos de auditoria: pesquisa documental; visita *in loco* à Companhia Energética de Brasília – CEB; análise da legislação aplicável ao tema; entrevistas e reuniões com servidores; além da indagação escrita, pela utilização de notas de auditorias, para obtenção de informações junto à Jurisdicionada e conferência dos dados obtidos. Dos trabalhos realizados decorreu a seguinte constatação: não há proposição a ser feita, dada a impossibilidade de se emitir opinião sobre as questões demandadas.



SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	3
1.1	Apresentação	3
1.2	Identificação do Objeto	3
1.3	Contextualização	7
1.3.1	Histórico do empreendimento	8
1.4	Objetivos da Auditoria	10
1.4.1	Objetivo Geral	10
1.4.2	Objetivos Específicos	11
1.5	Escopo	11
1.6	Montante Fiscalizado	11
1.7	Metodologia	12
1.8	Critérios de Auditoria	12
1.9	Avaliação do Controle Interno	13
2.	RESULTADOS DA AUDITORIA.....	13
2.1	<u>1ª Questão de Auditoria</u>	14
	“Os fatores motivadores da elevação do custo total do empreendimento decorreram de situações regulares e legais?”	14
2.2	<u>2ª Questão de Auditoria</u>	18
	“A evolução acionária do empreendimento ocorreu de forma regular?”	18
2.3	<u>3ª Questão de Auditoria</u>	26
	“A execução do contrato da obra ocorreu de forma regular e dentro da legalidade?”	26
3.	CONCLUSÃO	32



1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

1. Auditoria de regularidade autorizada pela Decisão nº 2.533/10 (fls. 01/02), realizada na Companhia Energética de Brasília - CEB, para verificar a elevação dos custos da construção da Usina Corumbá IV e, em especial, as questões relativas às desapropriações ocorridas e à participação da empresa Serveng Civilsan no consórcio, verificando, ainda, a adequabilidade do executado com o previsto no projeto básico desse empreendimento, bem como a compatibilidade dos preços ajustados com aqueles praticados no mercado.
2. Para dar andamento aos trabalhos de auditoria, foram designados os auditores de controle externo Luciana de Albuquerque Mello Seixas, Cinthia Thaís de Carvalho Luz Thomazi e Carlos Augusto Lopes Barbosa (fls. 103).
3. A execução da presente Auditoria compreendeu o período de 24/09/2012 a 28/03/2013.

1.2 Identificação do Objeto

4. Para melhor compreensão dos aspectos tratados na presente auditoria, destacamos, a seguir, os principais assuntos abordados nas peças que a embasaram.
5. A Representação ofertada pelo então Deputado Distrital Wasny Nakle de Roure (fls. 03/04) requer a esta Corte a apuração e apreciação de suposta irregularidade noticiada pelo Jornal Correio Braziliense, acerca dos custos de execução da Usina Corumbá IV, que foram elevados em relação ao que foi inicialmente orçado, sendo, inclusive, superior a outros empreendimentos dos quais a CEB também seria acionista (fls. 05).
6. Por seu turno, o MPJTCDF, em seu Parecer nº 1.500/09, especificamente nos §§ 20 a 23, lançou as seguintes questões que, no entendimento do *parquet*, devem ser dirimidas em processo de fiscalização:

“20. Impressiona o fato de 80% dos recursos aportados serem públicos, dos quais parcela foi captada emergencialmente no mercado de curto prazo por empresa pública em dificuldade. Por outro lado, o parceiro privado, controlador, com apenas 20% das contribuições, deixou de aportar recursos em momento crucial, na conclusão da obra (entre abr/2005 a fev/2006), auferindo receitas de pagamentos feitos por ela mesma para executar a obra de custo 64% maior que o previsto. Não há notícias de que o parceiro privado tenha passado por quaisquer dificuldades financeiras.

21. Sem maiores aportes de recursos, ainda assim manteve o sócio privado controle do consórcio, utilizando-se da conversão de suas ações preferenciais em nominativas e do caminho inverso no caso das ações pertencentes aos entes públicos.

22. Os aportes feitos pela Terracap e Caesb consistiram em aquisições de ações preferenciais ao preço de R\$ 0,60, ao passo que, antes, o valor situava-se em R\$ 0,50. À época desses aportes, o Consórcio passava por dificuldades, o que torna questionável tal elevação de preço. Se realmente atrativo o negócio, haveria interesse da iniciativa privada na compra dessas ações.



Ademais, o último estudo de viabilidade econômica enviado pela CEB, datado de 2008, indica VPLs (Valor Presente Líquido) negativos em todos os cenários considerados, o que, absorvidos pelo valor patrimonial, levam a uma redução do valor da ação, e não aumento.

23. Feitas essas breves considerações nos 4 (quatro) últimos parágrafos, sugere o Ministério Público o aprofundamento da análise da evolução acionária de Corumbá IV, e de suas conseqüências, pelo competente órgão técnico, nestes autos ou em apartados, sob a ótica colocada e levando em conta as análises do controle interno e da FIPE. Sugere-se também manifestação quanto à viabilidade e oportunidade de se proceder a análise da regularidade dos pagamentos feitos para a construção da Usina.“

7. Juntou-se aos presentes autos o Relatório da Comissão instituída pelo Decreto nº 28.723/08 (Anexo I), com a finalidade de realizar uma auditoria operacional, econômica e financeira do empreendimento AHE Corumbá IV, com os objetivos específicos de:

“a) Analisar comparativamente os custos previstos e realizados do empreendimento:

b) Avaliar o impacto da participação pública nos planos de investimentos dos acionistas; e

c) Propor estratégias de ação.”

8. Conforme determinado no item V.c da Decisão nº 2.533/10, deveria ser avaliada *“a elevação dos custos da construção de Corumbá IV, considerando as verificações sobre tal assunto lançadas no Relatório produzido pela Comissão constituída por força do Decreto nº 28.723/2008 e, em especial, as questões relativas às desapropriações e aquelas apontadas no item XXI, alíneas ‘a’ e ‘b’, desse Relatório”,* apresentadas a seguir:

“XXI. SÍNTESE DO RELATÓRIO

a. ELEVAÇÃO DOS CUSTOS

510. Vários foram os fatores que impactaram o custo final do empreendimento Corumbá IV, que alcançou o montante, em seu período pré-operacional, de R\$ 716.221.301,00, a preços de março de 2006, sendo R\$ 708.593.421,00 (custo da obra) e R\$ 7.627.879,00 (outras imobilizações). Ressalta-se que em abril de 2006 a empresa entrou em operação.

511. A título de comparação, o custo inicial da obra estava estimado, a preços de julho de 1999, em R\$ 279.804.797,00. No entanto, também a preços de julho de 1999, alcançou R\$ 459.470.573,00, ou seja, variação de 64%.

512. Alegou a Corumbá Concessões que os aumentos dos custos decorreram de intervenções do Ministério Público e, por demanda deste, do IBAMA. O processo de licenciamento ambiental foi interrompido e discutido por longos - períodos, com paralisações parciais dos cronogramas físicos das obras, resultantes da suspensão da licença de instalação e do processo de análise do pleito de financiamento junto ao BNDES.

513. Esta Comissão não concorda com as alegações da Corumbá Concessões de que os aumentos nos custos do empreendimento se deram, exclusivamente, em razão das alegações que apresentou.

514 A título de ilustração, o estudo de viabilidade do Edital da ANEEL previu 4 pontes, mas foram construídas 14. O mesmo estudo previa a construção de 15 km de estradas vicinais e tiveram que ser executados 108 km. Não é razoável imaginar um erro tão substancial na elaboração de um estudo de viabilidade,



que se frise, foi anuído pela ANEEL e integrou o Edital de licitação da concessão.

515. Alguns desses fatores, de alguma forma, contribuíram para onerar o empreendimento. No entanto, a Corumbá Concessões não conseguiu comprovar que toda essa elevação de R\$ 179.665.777,00 (R\$ 426.129.042,00 em 28/2/2008) se deu, exclusivamente, por esses motivos.

516. Primeiro ficou constatado que o custo adicional de R\$ 98.466.072,00 (R\$ 233.540.598,00 em 28/2/2008) ficou sem justificativas por parte daquela empresa, tendo, inclusive, sido considerado irrelevante pela Corumbá Concessões e não integrou o pleito feito à ANEEL.

517. Por outro lado, o restante, objeto do "Pleito ANEEL", no valor de R\$ 81.199.705,00 (R\$ 192.588.444,00 em 28/2/2008), em que pese se encontrar registrado na contabilidade da Corumbá, esta Comissão não tem como validar, em razão das diversas inconsistências relatadas neste Relatório.

b. A SITUAÇÃO DA SERVENG

518. A Serveng entrou no negócio substituindo a Via Engenharia, quando passou a exercer dois papéis distintos e importantes na Corumbá Concessões. Um como acionista controlador, que detinha o direito de indicar os Diretores Presidente e Financeiro da Corumbá Concessões, e outro na condição de empresa contratada para executar a maior parcela dos investimentos em Corumbá IV, ou seja, as obras civis. Seria como se ela contratasse por um lado e recebesse dela mesmo por outro.

519. Verifica-se que valores pertinentes a atrasos nos pagamentos foram convertidos em AFACs e integralizados como aumentos de capital na Corumbá Concessões.

520. Portanto, foi a Serveng Civilsan privilegiada com a possibilidade de "acertos de contas" que se transformaram em capital da Corumbá Concessões, tendo como agravante o fato de que se detectou que parte da importância envolvida nessa operação, materializada em 2003, no valor de R\$ 10.770.000,00, correspondeu, exclusivamente, a encargos decorrentes de atrasos no pagamento de faturas por serviços prestados pela Serveng Civilsan, portanto recebida integralmente a parte principal.

521. Esta situação chamou atenção em razão do acionista Serveng Civilsan, além de não ter sido instado, da mesma forma que foram os representantes do Governo do Distrito Federal, a aportar novos recursos na Corumbá Concessões, especialmente a partir de abril 2005 e início de 2006, quando o negócio se mostrou muito mais caro que o previsto, portanto inviável economicamente.

522. Ao analisar os documentos de pagamento pertinentes aos contratos de construção do poliduto e das estradas e pontes, firmados entre a Corumbá Concessões e a Serveng Civilsan, constata-se que esses contratos foram integralmente subcontratados, gerando em decorrência desse fato, a cobrança, pela Serveng, de 20% a título de BDI, em que pese não haver previsão nos respectivos contratos para tal cobrança.

523. Dessa forma, chega-se a conclusão de que muito pouco esforço financeiro fez a Serveng Civilsan nos investimentos em Corumbá IV, diferentemente do impacto que incidiu sobre os acionistas do GDF.

c. A EVOLUÇÃO DO CAPITAL SOCIAL

524. Em 2005, houve aumento de capital de R\$ 207,5 milhões, exclusivamente pelos acionistas públicos, com o objetivo de dar "liquidez ao empreendimento",



operações que resultaram em expressivo aumento de capital de R\$ 138,0 milhões (2004) para R\$ 345,5 milhões (2005).

525. No início de 2006, esse valor foi complementado com aportes da TERRACAP, no valor de R\$ 30,0 milhões, passando o capital para R\$ 375,5 milhões.

526. É relevante notar que houve um acentuado desequilíbrio no aporte de recursos do empreendimento entre abril de 2005 e fevereiro de 2006, período em que os acionistas públicos (TERRACAP, CAESB, FIP BRB Corumbá e CEBPar) aportaram cerca de R\$ 237 milhões, sem qualquer contrapartida dos sócios privados Serveng e C&M.

527. Considerando que a Serveng Civilsan não aportou recursos na ocasião, e visando mantê-la na condição de acionista controladora, deliberou-se a conversão de todas as ações preferenciais nominativas da Serveng em ações ordinárias nominativas, conforme demonstrado abaixo:

528. No caso da Corumbá Concessões, as capitalizações do setor público superaram as do setor privado, descumprindo o acordo de acionistas, a partir de combinações desproporcionais, vez que os investimentos do setor privado põem-se muito abaixo do público.

529. Ao analisar essa situação, para manter o equilíbrio da composição inicial, o setor privado teria que ter feito aportes superiores ao público, no valor de R\$133,0 milhões e o acionista público ter aportado menos o mesmo valor, o que significa que o acionista público arcou com os aportes que deveriam ter sido feitos pelo acionista privado, conforme tabela a seguir:

Proporção em R\$ mil

	Inicial	Final		Desejada
	2000	2007		
<i>Público</i>	45%	79%	301.976	168.954
<i>Privado</i>	55%	21%	73.477	206.499
	100%	100%	375.453	375.453”

9. A auditoria foi determinada no item V da Decisão nº 2.533/10, nos seguintes termos (fls. 01/02):

“V - determinar à 3ª Inspeção de Controle Externo que, em autos apartados, proceda ao exame: a) da questão suscitada na Representação subscrita pelo então Deputado Distrital Wasny de Roure; b) da questão abordada nos parágrafos 20 a 23 do Parecer nº 1500/09-MF; c) da elevação dos custos da construção de Corumbá IV, considerando as verificações sobre tal assunto lançadas no Relatório produzido pela Comissão constituída por força do Decreto nº 28.723/2008 e, em especial, as questões relativas às desapropriações e aquelas apontadas no item XXI, alíneas “a” e “b”, desse Relatório; d) da execução do contrato da obra de Corumbá IV, inclusive no que tange à adequabilidade do executado com o previsto no projeto básico desse empreendimento e à compatibilidade dos preços ajustados com aqueles praticados no mercado;”

10. Assim, os trabalhos realizados, em cumprimento à Decisão nº 2.533/10, abordam as questões apresentadas na Representação formulada pelo então Deputado Distrital Wasny de Roure, no Parecer nº 1.500/09-MF e nos itens acima



transcritos, constantes no Relatório elaborado pela Comissão constituída pelo Decreto nº 28.723/08.

1.3 Contextualização

11. A Companhia Energética de Brasília - CEB, cuja origem é a Companhia de Eletricidade de Brasília - CEB, oriunda do Departamento de Força e Luz da Novacap, foi criada em 16 de dezembro de 1968.

12. A partir de 1992, com o investimento em novos negócios, a CEB passou à denominação Companhia Energética de Brasília. Posteriormente, em 1993, obteve concessão de comercialização de gás canalizado e, a partir de 1994, autorização para participar de consórcios de aproveitamento hidrelétrico.

13. Em 2006, em atendimento ao disposto na Lei nº 10.848 de 15/03/2004 e à Resolução Autorizativa nº 318/Aneel de 14/01/2005, a CEB foi submetida a uma reestruturação societária, passando, respectivamente, as concessões de distribuição de energia elétrica no Distrito Federal, de geração das Usinas do Paranoá, Termoelétricas de Brasília e de geração da Usina de Queimado (parte da CEB no Consórcio Cemig/CEB) para as empresas CEB Distribuição S.A., CEB Geração S.A. e CEB Participações S.A. - CEBPar.

14. Nos termos do art. 2ª de seu estatuto, a CEB tem por objeto:

I - desenvolver atividades nos diferentes campos da energia, em quaisquer de suas formas, sobretudo a elétrica, para exploração econômica, construindo e operando sistemas de produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia, em todo o Distrito Federal ou em outras áreas que lhe sejam concedidas;

II - garantir o suprimento de energia ao mercado consumidor, contribuindo para a promoção e o incentivo do desenvolvimento sócio-econômico do Distrito Federal;

III - apoiar e incentivar estudos e pesquisas de desenvolvimento energético nas diversas fontes e promover o fomento e a implantação de programas de eficiência energética;

IV - promover a absorção de tecnologias disponíveis, visando à redução dos custos operacionais, à melhoria da eficiência do abastecimento de energia e da qualidade de vida, prevalecendo aquelas compatíveis com a política ambiental;

V - participar de empresas ligadas a pesquisa, desenvolvimento científico e tecnológico, tendo por objeto a exploração energética, bem como de outras empresas ou empreendimentos cuja finalidade esteja relacionada ao objeto social da Companhia;

VI - participar do capital social de subsidiária integral, constituída com o objetivo voltado às suas atividades operacionais, inclusive como Produtora Independente de Energia Elétrica;

VII - participar em serviços de telecomunicações, transmissão de dados e prestação de serviços de consultoria, visando ao desenvolvimento socioeconômico do Distrito Federal, para o que poderá constituir ou subscrever capital de outras sociedades, inclusive subsidiárias integrais;

VIII - participar da subsidiária integral denominada CEB Participações S.A. – CEBPar, que tem por objeto social a compra e a venda de participações acionárias ou cotas de outras empresas energéticas, de telecomunicações e de



transmissão de dados, mediante comprovação de viabilidade técnica, econômica e financeira, e a participação na exploração, a operação e administração dos empreendimentos de geração, da forma que lhe venha a ser atribuída por disposição legal, além da comercialização de sua cota-parte da energia elétrica produzida, vedada a participação em atividades sem fins lucrativos.

Parágrafo único. Dentre as atividades previstas no inciso I deste artigo, inclui-se a realização de estudos, pesquisas e projetos, bem como a construção e exploração de sistemas de produção, transformação, transmissão, distribuição e comércio de energia e serviços correlatos que lhe tenham sido ou venham a ser concedidos, por qualquer título de direito, ou a empresas das quais mantenha o controle acionário, construir ou operar os sistemas que forem necessários e, ainda, a criação de sociedades controladas e coligadas.”

1.3.1 Histórico do empreendimento

15. A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, autarquia federal instituída pela Lei no 9.427, de 26/12/1996, por meio do Edital de Leilão nº 01/2000, tornou público que realizaria licitação com finalidade específica de outorga de concessão de uso de bem público para exploração do Aproveitamento Hidrelétrico - AHE Corumbá IV, que possui as seguintes características:

Localização: Bacia hidrográfica do Alto Corumbá no estado de Goiás.

Municípios abrangidos: Luziânia, Santo Antônio do Descoberto, Alexânia, Abadiânia e Silvânia.

Área inundada para a constituição do reservatório: 173,3 km²

Potência mínima instalada: 127 MW;

Energia firme: 66,1 MW médios

Turbinas: duas unidades do tipo Francis, modelo vertical

Índice custo-benefício: 27,13 US\$/MWh

16. Com a finalidade de participação no certame a CEB juntou-se à empresa VIA Engenharia, formando o Consórcio Usina Corumbá IV, com a proporção de participação de, respectivamente, 45% e 55%.

17. Após sagrar-se vencedora do certame, foi constituída uma Sociedade de Propósito Específico – SPE denominada Corumbá Concessões, da qual se fizeram representar as empresas consorciadas, celebrando com a União, por intermédio da ANEEL, o Contrato de Concessão nº 93/2000-ANEEL, disciplinando a concessão de uso de bem público para geração de energia elétrica e regulando a exploração, pela Concessionária, do potencial de energia hidráulica localizado no rio Corumbá, denominado Central Geradora Corumbá IV.

18. O referido ajuste previu também que o Aproveitamento Hidrelétrico seria construído de acordo com o cronograma físico aprovado pela ANEEL e observando-se as seguintes características técnicas:



a. Reservatório

N.A. máximo maximorum: 844,40 m

N.A. máximo normal: 842,00 m

N.A. mínimo normal: 837,00 m

b. Casa de força e tomada d'água

Capacidade instalada mínima: 127 MW

c. Vertedouro

Descarga mínima de projeto: 1.550 m³/s

19. O Contrato celebrado tem prazo de 35 (trinta e cinco) anos, contado a partir da data de sua assinatura, o qual poderá ser prorrogado, com base nos relatórios técnicos específicos preparados pela fiscalização da ANEEL, nas condições que forem estabelecidas, a critério da ANEEL, mediante requerimento da Concessionária, desde que a exploração do Aproveitamento Hidrelétrico esteja nas condições estabelecidas no ajuste, na legislação do setor e atenda aos interesses dos consumidores.

20. Decorridos oito meses da assinatura do ajuste, a ANEEL autorizou a transferência de ações do bloco de controle do consórcio detidas pela VIA Engenharia Ltda. para as empresas Serveng Civilsan S.A. e C&M Engenharia Ltda., na proporção, respectiva, de 35% e 20%.

21. Após autorização do Conselho de Administração da CEB, foi celebrado o "Acordo de Acionistas" entre a CEB, Serveng Civilsan e C&M Engenharia para regular a Corumbá Concessões S.A., ficando a composição acionária com a seguinte representação:

Empresa	Ações ON%	Ações PN%	Total de Ações %
Serveng Civilsan	51,00	19,00	35,00
CEB	23,50	66,50	45,00
C&M	25,50	14,50	20,00

ON – Ordinária Nominativa

PN - Preferencial Nominativa

22. No decorrer da execução, foram realizados diversos aportes de capital e entrada de novos acionistas no empreendimento, bem como a transferência de parte das ações da C&M para a Serveng. Ficou, então, o Consórcio com a seguinte composição societária:

Acionista	%
CEB	36,95
CAESB	7,22
TERRACAP	14,43
CEB Participações	1,92



FIP-BRB ¹	18,28
Serveng Civilsan	18,74
C & M	2,47

23. Em 2012, consoante as Atas das 2ª e 3ª Assembléias Extraordinárias da Corumbá Concessões S.A., realizadas em 17/10/2012 (fls. 182/184), deliberou-se acerca da formalização da opção de compra do total das ações preferenciais nominativas pertencentes ao Fundo de Investimentos em Participações BRB Corumbá com a correspondente redução do capital social da Companhia. Para o resgate das ações, a Companhia emitiu debêntures simples, não conversíveis em ações.

24. A composição acionária, dessa maneira, encontra-se da seguinte forma (fls. 152 – Anexo IV):

	Acionista	Tipo	% Ações
Privados	C&M	ON	3,0
	Serveng-Civilsan	ON	22,9
		Total	26,0
GDF	CEB	PA	35,9
		ON	9,3
		Total	45,2
	CEB-PAR	PA	1,2
		ON	1,2
		Total	2,3
	CAESB	PA	6,6
		ON	2,2
		Total	8,8
	TERRACAP	PA	13,2
		ON	4,4
		Total	17,7
	Total GDF	PA	56,9
		ON	17,1
		Total	74,0
TOTALGLOBAL	PA	56,9	
	ON	43,1	
	Total	100,0	

ON – Ordinária Nominativa

PNA – Preferencial do tipo A

25. A empresa Corumbá Concessões foi inaugurada em 05 de fevereiro de 2006 e, a partir de 08/04/2006, com a conclusão das obras, teve início a sua operação comercial.

1.4 Objetivos da Auditoria

1.4.1 Objetivo Geral

26. Verificar a elevação dos custos da construção da Usina Corumbá IV e,

¹ Fundo criado pelo Banco de Brasília para captação de recursos a serem aplicados na construção da Usina Hidrelétrica Corumbá IV, tendo como quotistas – Funterra, Regius, Postalís, Fundiágua, BRBDTVM e CEBpar.



em especial, as questões relativas às desapropriações ocorridas e à participação da empresa Serveng Civilsan no consórcio, verificando, ainda, a adequabilidade do executado com o previsto no projeto básico desse empreendimento, bem como a compatibilidade dos preços ajustados com aqueles praticados no mercado.

1.4.2 Objetivos Específicos

27. Responder às seguintes questões de auditoria:
1. Os fatores motivadores da elevação do custo total do empreendimento decorreram de situações regulares e legais?
 2. A evolução acionária do empreendimento ocorreu de forma regular?
 3. A execução do contrato da obra ocorreu de forma regular e dentro da legalidade?

1.5 Escopo

28. Constituiria o escopo da auditoria, para fins de verificação e resposta às questões de auditorias apresentadas, a avaliação dos seguintes pontos:
- a. fatores que acarretaram aumento no custo previsto do empreendimento;
 - b. legalidade e regularidade dos acréscimos ocorridos;
 - c. participação dos acionistas nos aportes financeiros do empreendimento;
 - d. participação dos acionistas no controle societário do empreendimento;
 - e. adequabilidade dos valores das ações adquiridas pelos entes públicos;
 - f. regularidade dos procedimentos e valores adotados nas desapropriações ocorridas;
 - g. adequação do executado ao Projeto Básico da obra;
 - h. preços praticados no empreendimento;
 - i. regularidade dos pagamentos efetuados, especificamente à empresa Serveng-Civilsan.
29. Quanto ao período em exame, compreenderia desde a formação do Consórcio em 2000 até os dias atuais.

1.6 Montante Fiscalizado

30. Conforme relatório referente à realização de estudos e análises dos processos envolvidos na implantação da UHE Corumbá IV, apresentado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE (Anexo II) foram aportados, por cada acionista, os valores constantes da tabela a seguir (fls. 127/128 do Anexo II):

ACIONISTA	Valor realizado – histórico	Valor realizado – Atualizado*
Serveng-Civilsan S.A.	R\$ 64.924.915,00	R\$ 163.260.888,00



C&M	R\$ 8.551.713,00	R\$ 22.041.852,00
TOTAL CAPITAL PRIVADO		R\$ 185.702.340,00
CEB	R\$ 128.004.956,00	R\$ 273.295.199,00
Fundo BRB-Corumbá	R\$ 76.000.000,00	R\$ 126.113.286,00
CAESB	R\$ 30.000.000,00	R\$ 50.360.095,00
TERRACAP	R\$ 59.999.998,00	R\$ 92.089.005,00
CEB-PAR	R\$ 7.971.000,00	R\$ 12.254.627,00
TOTAL CAPITAL PÚBLICO		R\$ 554.112.212,00
TOTAL INVESTIDO		R\$ 739.414.952

* Os valores foram atualizados utilizando como referência o índice CDI até a data de 30 de junho de 2009.

31. Na forma exposta, o total de recursos oriundos de empresas controladas pelo poder público distrital foi de R\$ 554.112.212,00 (jun/09).

1.7 Metodologia

32. Como estratégia metodológica, foram aplicados os seguintes procedimentos de auditoria: pesquisa documental, por meio da visita *in loco*, onde foram realizadas consultas à documentação inerente ao objeto da auditoria; análise da legislação aplicável ao tema; entrevistas e reuniões com servidores; além da indagação escrita, pela utilização notas de auditorias para obtenção de informações junto à jurisdicionada e conferência dos dados obtidos.

33. A análise documental foi focada nas peças fornecidas pela CEB em resposta às notas de auditoria e obtidas nas inspeções realizadas, bem como nos processos análogos em trâmite nesta Corte.

1.8 Critérios de Auditoria

34. Durante a execução dos trabalhos, foi verificada a aderência dos procedimentos aos dispositivos das seguintes normas e legislação aplicáveis:

- Constituição Federal de 1988;
- Lei Orgânica do Distrito Federal;
- Lei nº 6.223/75 - Dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, e dá outras providências.
- Lei nº 6.404/76 - Dispõe sobre as Sociedades por Ações;
- Lei nº 8.443/92 - Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências
- Lei nº 8.987/95 - Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências;
- Decreto Federal de 14.11.2000 - Outorga concessão para exploração de potencial hidráulico, por meio da usina hidrelétrica denominada Corumbá IV, em trecho do rio Corumbá, no Estado de Goiás, e dá outras providências;
- Lei Distrital nº 3.588/05 - Autoriza a participação da Companhia de Saneamento do Distrito Federal no capital social da Corumbá Concessões S.A. e dá outras providências;



- Lei Distrital nº 3.603/05 - Autoriza a participação da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP no capital social da empresa Corumbá Concessões S.A. e dá outras providências.
- Lei nº 11.107/2005 - Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

1.9 Avaliação do Controle Interno

35. A avaliação dos controles internos existentes em um órgão a ser auditado é providência importante para que se possa definir o escopo da auditoria. Com efeito, para precisar os alvos da auditoria há que se aferir o ambiente de controle existente em cada órgão, bem como o gerenciamento de riscos e a qualidade da comunicação em níveis horizontal e vertical, além de inúmeras outras variáveis que caracterizam a eficácia dos controles internos.

36. Todavia, a auditoria ora planejada já teve seu escopo delimitado no voto condutor da Decisão que a autorizou. As suspeitas levantadas pelo MPJTDF e pela denúncia apresentada pelo Deputado Wasny de Roure, bem como o Relatório de auditoria operacional, econômica e financeira do empreendimento AHE Corumbá IV acabaram delimitando o escopo desta auditoria, e decorrem exatamente de possíveis irregularidades na execução das obras de implantação da Usina Corumbá IV, bem como na participação societária do empreendimento. Assim sendo, é prescindível, para a elaboração deste Relatório, a avaliação criteriosa dos controles internos existentes no ente auditado.

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

37. A unidade técnica, tendo em vista a necessidade de acesso a informações imprescindíveis à instrução dos autos, formulou as Notas de Auditoria nº 01 – 16.273/10 (fls. 143/144); nº 02 – 16.273/10 (fls. 155), nº 03 - 16.273/10 (fls. 160), nº 04 – 16.273/10 (fls. 165/166) e nº 05 – 16.273/10 (fls. 187). Os questionamentos nelas constantes foram respondidos mediante as Cartas nº 120/2012 – PRESI (fls. 153/154), nº 124/2012– PRESI (fls. 156/159), nº 131/2012– PRESI (fls. 161/164), nº 009/2013– DIR (fls. 167/181) e nº 29/2013–PRESI (fls. 188/205).

38. Após análise da documentação acostada aos autos, buscou-se verificar a aderência aos ditames legais dos procedimentos adotados pela jurisdicionada, com o objetivo de responder às questões de auditoria formuladas no planejamento inicial, conforme se apresenta neste relatório.

39. A análise das respostas apresentadas, das informações obtidas diretamente com os empregados da CEB, bem como dos exames documentais realizados e demais procedimentos de auditoria, possibilitaram a formação das conclusões a seguir enumeradas, consoante às questões elencadas na Matriz de Planejamento (fls. 63/64).



2.1 1ª Questão de Auditoria

“Os fatores motivadores da elevação do custo total do empreendimento decorreram de situações regulares e legais?”

As contratações e os aditivos realizados pela Corumbá Concessões S/A para fins de execução da obra não se submetem aos ditames da Lei nº 8.666/93. A jurisdição desta Corte não atinge a obra em questão, portanto não temos elementos para a verificação dos custos do empreendimento.

40. Este item visava avaliar os fatores que acarretaram aumento no custo previsto do empreendimento, com ênfase na legalidade e regularidade dos acréscimos ocorridos.

41. Inicialmente, deve-se mencionar que a Corumbá Concessões nasceu de um consórcio público de direito privado, constituído sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, não integrando a estrutura da Administração Pública Indireta. Trata-se de associação que contraiu sua personalidade nos termos da legislação civil.

42. Nesse sentido, deparamo-nos com uma polêmica que merece ser discutida: Sociedade de que o Estado participe, sem deter o controle acionário, submete-se à jurisdição do Tribunal de Contas?

43. De acordo com a Lei nº 6.223/75, art. 7º, §3º, a seguir transcrito, verifica-se que não cabe tal submissão de Corumbá Concessões a esta Corte, por deter atualmente o ente público apenas 17,1% das ações ordinárias, como apresentada na tabela do §24:

Art. 7º - As entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou qualquer entidade da respectiva administração indireta seja detentor da totalidade ou da maioria das ações ordinárias, ficam submetidas à fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo.

(...)

*§ 3º - A União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou entidade da respectiva administração indireta que participe do capital de empresa privada detendo **apenas a metade ou a minoria das ações ordinárias** exercerá o direito de fiscalização assegurado ao acionista minoritário pela Lei das Sociedades por Ações, **não constituindo aquela participação motivo da fiscalização** prevista no caput deste artigo. (grifo nosso)*

44. A condição de acionista **minoritária** fica clara inclusive no que diz respeito ao acesso da CEB aos documentos da Corumbá Concessões S.A. Por meio da Carta nº 124/2012-PRESI (fls. 156/157), a CEB manifestou, em novembro de 2012, a dificuldade em apresentar os relatórios solicitados por esta equipe técnica (Notas de Auditoria nº 01 e 02 - fls. 143/144 e 155) tendo encaminhado tal solicitação à presidência da Corumbá Concessões S.A (Carta nº 119/2012-PRESI – fls. 154).

45. Com o intuito de novamente tentar obter as informações requeridas anteriormente, esta equipe de auditoria reiterou o teor das Notas nºs 1 e 2 (fls. 187) e, em resposta, a CEB esclareceu que é acionista minoritária e, por conseguinte, não possui a gestão do empreendimento. Dessa feita, não pode exigir da Corumbá



Concessões a remessa do material solicitado por esta Corte (fls. 188/189).

46. Ainda, informa que “esta Companhia a propósito da solicitação à empresa Corumbá Concessões constante da Carta nº 119/2012-PRESI, recebeu apenas os documentos que tratam de informações acerca de aquisições de terras publicadas nas demonstrações financeiras e, ainda, aquelas relativas ao meio sócio econômico, constantes do Plano Básico Ambiental. Essas informações estão disponíveis nos documentos ora enviados a Vossa Excelência, em consonância com os direitos da Companhia Energética de Brasília – CEB, acionista minoritária Da Corumbá Concessões S.A.”.

47. A Lei Orgânica do TCDF – Lei Complementar nº 01/94- define o âmbito da jurisdição desta Corte de Contas, destacando-se o que dispõe o inciso VIII do art 6º, *in verbis*:

Art. 6º A jurisdição do Tribunal abrange:

(...)

*VIII – os representantes do Distrito Federal ou do Poder Público na Assembléia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital o Distrito Federal ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos Conselhos Fiscal e de Administração, pela prática de atos de **gestão ruínosa ou liberalidade** à custa das respectivas sociedades. (grifo nosso)*

48. Em situação semelhante, o TCU exarou a Decisão nº 54/2002 – Plenário, aqui sintetizada:

“... a competência fiscalizatória do TCU (...) abarca, como visto, os atos praticados pelos (...) representantes da União na Assembléia-Geral e nos Conselhos das empresas estatais de cujo capital a União participe de forma minoritária.”

49. Posto isso, considerando o inciso VIII do art. 6º da Lei Orgânica desse Tribunal, a competência do TCDF poderia superar os limites impostos pelo art. 7º da Lei nº 6.223/75, alcançando os representantes do DF na Assembléia-Geral e nos Conselhos das empresas de cujo capital o DF participe mesmo que de forma minoritária. É salutar esclarecer que, no caso em estudo, a abrangência da fiscalização deste Tribunal não atinge a Corumbá Concessões como empresa, mas apenas os representantes indicados pela CEB (membro do Conselho de Administração) e unicamente pela eventual prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade à custa da respectiva sociedade².

50. Nesse ponto vale citar Francisco Eduardo Carrilho Chaves, em seu livro “Controle Externo da Gestão Pública – A Fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas”³, quando trata do inciso IX do art. 5º da Lei nº 8.443/92⁴:

“Preliminarmente, destaca-se a referência “de cujo capital a União ou o Poder Público participem”. Aqui, o legislador utilizou a expressão para substituir a

² Segundo o art.6º, VIII da Lei Complementar nº 01/94, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCDF e especificamente sobre sua jurisdição

³ Chaves, Francisco Eduardo Carrilho – Controle Externo da Gestão Pública,, 2ª ed. – Niterói: Impetus, 2009.

⁴ Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

(...)

IX - os representantes da União ou do Poder Público na assembléia geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos conselhos fiscal e de administração, pela prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.



usualmente utilizada “de cujo capital a União participe, direta ou indiretamente”. A União pode participar diretamente das empresas ou por meio da administração federal descentralizada, ou seja, os detentores das cotas ou ações são, no caso, entes componentes da administração indireta. Ocorrendo a participação no capital de pessoas jurídicas de direito privado de uma forma ou de outra, exatamente em função dela, haverá indicação de representantes nas assembleias gerais. Nos casos de atos de gestão ruínoza ou de liberalidade à custa das respectivas sociedades, e somente nesses casos, os representantes da União ou Poder Público serão responsabilizados solidariamente com os membros dos conselhos fiscal e de administração dessas entidades.

*A parte final do inciso é muito importante. É plenamente possível que decorram prejuízos da atuação no mercado das empresas nas quais a União ou o Poder Público participem. Resultados negativos fazem parte da atividade empresarial, que pressupõe o risco do negócio. Não seria lógico imputar qualquer responsabilidade aos seus conselhos fiscal ou de administração, menos ainda aos representantes da União nas assembleias gerais por adversidades resultantes exclusivamente do jogo de mercado. Contudo, os membros dos conselhos de administração e fiscal podem responder pelos **danos oriundos de operações por eles autorizadas em desacordo com normas, parâmetros técnicos e praxes da área em que atuam.**”*

51. Destaque deve ser dado ao Conselho de Administração, uma vez que, em conformidade com o artigo 19 do Estatuto Social da Corumbá Concessões S.A (fls. 14 – Anexo IV), no que diz respeito às obras de execução de Corumbá IV, é de sua competência:

“g) autorizar a contratação de prestação de serviços diversos e de empreitada, em valor superior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).”

52. Entretanto, cabe ressaltar que, conforme versa o art. 20, §2º (fls. 16 - Anexo IV) do referido Estatuto, as decisões do Conselho dependem da maioria dos votos de seus membros presentes:

“§2º - As deliberações do Conselho de Administração serão tomadas por maioria de votos dos Conselheiros presentes à reunião.”

53. A tabela a seguir apresenta os membros do Conselho de Administração, indicados pela CEB, com os respectivos mandatos, informações estas fornecidas pela própria CEB por meio da Carta nº 009/2013 – DIR (fls. 167/181).



Cargo	Nome	Período
Membro do Conselho de Administração	Rogério Villas Boas Teixeira de Carvalho	2001 - 2006
Membro do Conselho de Administração (titular)	Wilson Soares dos Santos	2006 - 2007
Membro do Conselho de Administração (suplente)	Teresa Cristina Alves Prado	2006 - 2007
Membro do Conselho de Administração (titular)	José Jorge de Vasconcelos Lima	2007 – 2009
Membro do Conselho de Administração (titular)	Benedito Aparecido Carraro	2009 - 2010
Membro do Conselho de Administração (titular)	Paulo Víctor Rada de Rezende	2010 - 2011
Membro do Conselho de Administração (suplente)	Fernando Oliveira Fonseca	2007 – 2011
Membro do Conselho de Administração (titular)	Rubem Fonseca Filho	2011 - 2013
Membro do Conselho de Administração (suplente)	Manoel Clementino Barros Neto	2011 - 2013

54. Vale destacar que, consoante pesquisa realizada e discriminada no PT I (Anexo X), não se encontrou claramente definido o conceito da expressão “gestão ruínosa”, entretanto das fontes pontuadas extrai-se sua vinculação ao termo “dano patrimonial”, o que corresponderia a uma gestão cujos atos acarretam relevante prejuízo ou perda e levam à ruína um empreendimento.

55. O fato de Corumbá IV vir apresentado, com regularidade, lucro operacional nos últimos seis anos (vide §99) permite inferir que não está ocorrendo gestão ruínosa no Consórcio e, por consequência, dano ao erário. Assim, não há aplicabilidade do inciso VIII do artigo 6º da LC nº 01/94 ao presente caso. De todo modo, esse assunto refoge ao escopo da presente auditoria.

56. Esgotada essa discussão, partindo da conclusão que nem a CEB nem esta Corte tem jurisdição sobre a Corumbá Concessões, resta avaliar a aplicação de legislação típica de entes subordinados ao Regime Jurídico Administrativo, como a que rege as Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93), a empresas privadas em que o Poder Público participe de forma societária.

57. A leitura do § único do art. 1º da Lei nº 8.666/93, transcrito a seguir, enquadra quais órgãos devem respeito à referida lei:

“Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.”

58. Conclui-se que não há incidência da Lei de Licitações e Contratos nas



contratações e nos aditivos realizados por Corumbá IV, pois os agentes públicos não possuem o controle acionário da companhia.

59. Como reforço da argumentação, pode-se trazer à tela o debate que vem ocorrendo nas contratações realizadas pela Petrobrás.

60. Visando à eficiência, a EC nº 19/1998 alterou a Constituição Federal em seu art. 173, § 1º, *in verbis*:

“§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública.”

61. Todavia, até o momento, a lei complementar que regulará tal estatuto não foi editada. Diante dessa lacuna, o Poder Executivo federal editou o Decreto nº 2.745/98 aprovando o Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobrás.

62. Tal normativo, por clara ofensa ao Princípio da Reserva Legal, tem sido considerado pelo Tribunal de Contas da União, no caso concreto, em desconformidade com a Constituição Federal. Tal apreciação foi levada ao STF por essa estatal por meio de mandados de segurança contra as deliberações daquela Corte de Contas, cujas liminares vêm sendo concedidas, como pode ser visto no MS nº 25.888 de relatoria do Min. Gilmar Mendes.

63. Ora, se nem mesmo quanto à Petrobras, uma Sociedade de Economia Mista em que a União detém 50,24% das ações ordinárias, há entendimento quanto à sua subordinação às regras impostas pela Lei nº 8.666/93, o que dizer de uma empresa **privada** em que um ente público figura apenas como investidor com participação acionária minoritária no capital votante?

64. Dessa forma, fica patente a impossibilidade de analisar as contratações e os aditivos realizados pela Corumbá Concessões S/A para fins de execução da obra, considerando-se como referência os ditames da Lei nº 8.666/93.

65. Dessa feita, considerando o fato de não ter sido possível obter as informações necessárias à avaliação da presente questão, em virtude de a CEB não ter poder de gerência do Consórcio e a jurisdição dessa Corte não alcança-lo, somos pela abstenção de opinião, deixando-se de fazer qualquer proposição sobre o assunto.

2.2 2ª Questão de Auditoria

“A evolução acionária do empreendimento ocorreu de forma regular?”

Verificou-se a impossibilidade de se levantar parâmetros para a avaliação do preço inicial das ações e, além disso, não é razoável, no presente momento, aferir se o retorno do investimento é satisfatório, dada a magnitude, o interesse social envolvido e o longo prazo do empreendimento.

66. Esta questão objetivava verificar a adequação da participação dos acionistas nos aportes financeiros e no controle societário, além dos valores das ações adquiridas pelos entes públicos.

67. Vale registrar, primeiramente, que, conforme constante dos autos de nº



487/00, o MPJTCDF, via Parecer nº 1.500/09, lançou questionamentos acerca da natureza dos recursos aplicados no empreendimento. Do referido processo, extraímos o excerto a seguir:

“Inicialmente, os autos trataram de inspeção realizada na Companhia Energética de Brasília - CEB para verificar os contratos decorrentes de consórcios celebrados para estudos de viabilidade de Aproveitamento Hidrelétrico – AHE da Bacia do Rio Corumbá - GO. (Processo nº 487/2000, fls. 82).

2. Em decorrência da inspeção autorizada (fls. 1251/1253), o corpo técnico produziu a Informação n.º 147/09 – 3ª ICE/Divisão de Contas (fls. 1540/1617), cujas conclusões corroboramos. Entretanto, em face da diversidade de assuntos que foram abordados e da extensão do trabalho consubstanciado na mencionada instrução, para melhor elucidar os pontos trazidos à discussão e facilitar a compreensão, faremos um resumo dos pontos que pendiam de solução com as respectivas conclusões.

3. Registre-se que o escopo abrangente dos trabalhos deveu-se à necessidade de discorrer, além das questões tratadas na Decisão n.º 6690/2006, acerca dos pontos abordados na Auditoria Operacional, Econômica e Financeira realizada pela então Corregedoria-Geral do DF (Processo n.º 017.001.189/08 – apenso) e no Estudo e Análise dos Processos envolvidos na implantação da UHE de Corumbá IV, feito pela Fundação de Pesquisa Econômica – FIPE (anexo X), para se posicionar sobre a viabilidade econômico-financeira do investimento.

(...)

11. Nessa linha, nos parágrafos 113/127, 166/187 e 259, discorreu-se sobre a origem e as causas da falha e firmou-se entendimento no sentido de que os srs. Eugênio Razzero de Moraes Sarmiento e Antonio Bartolomeu Montoril, técnicos que elaboraram os pareceres que serviram de base para a decisão de investir (fls. 133 e 141), devem ser responsabilizados pela subestimativa de preço. Contudo, propôs-se chamar em audiência ante a possibilidade da aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01, de 9/5/94, c/c o art. 182, inciso I, do RI/TCDF, apenas aquele, haja vista o óbito deste.

12. Também, nos parágrafos 91/165 e 258 discorreu-se acerca dos vários aspectos econômico-financeiros envolvendo o investimento e a situação da CEB à época, nomeando falhas técnicas e concluindo que os dirigentes (Diretoria Colegiada e Conselho de Administração) devem ser chamados em audiência, ante a possibilidade de aplicação de sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01, de 9/5/94, c/c o art. 182, inciso I, do RI/TCDF e, ainda, a inabilitação para o exercício do cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública do DF, nos termos do art. 60 da mesma lei, por decidirem investir na construção de Corumbá IV:

- a) A partir de pareceres tecnicamente frágeis;*
- b) Sem a devida análise dos estudos que foram apresentados;*
- c) Amparado em custos de projetos e retornos de investimentos inverossímeis;*
- d) Com celeridade desproporcional em relação ao tamanho do investimento;*



e) Sem avaliar as condições financeiras da empresa em participar do investimento.”

68. Assim, os justificantes prestaram os esclarecimentos quanto à possível existência de atos de gestão ilegítimos ou antieconômicos referentes ao empreendimento.

69. Examinada a questão, o Tribunal, via Decisão nº 5.154/2012⁵, considerou procedentes as justificativas apresentadas e determinou o arquivamento dos autos. Assim, a questão dos aportes financeiros realizados pela CEB foi analisada no corpo do Processo nº 487/00 e entendida como regular por esta Corte.

70. Todavia, irresignado, o MPJTCDF apresentou pedido de Reexame da Decisão mencionada e, por intermédio da Decisão nº 6.074/2012⁶, de 20/11/2012, esta Corte facultou aos dirigentes da CEB envolvidos a apresentação de contrarrazões ao recurso manejado pelo Ministério Público. Não consta, até o momento, decisão de mérito do recurso.

71. Merece destaque que a Caesb, a Terracap e o FIP BRB investiram recursos no empreendimento com a aquisição de ações preferenciais ao preço de R\$ 0,60, ao passo que, anteriormente, o valor situava-se em R\$ 0,50, ou seja, um incremento de 20% em relação ao valor inicial. Todavia tal questão vem sendo tratada no Processo nº 32.930/08 que, em virtude do item II da Decisão nº 5.645/08⁷, encontra-se em fase de análise de razões de justificativa, não se fazendo necessárias manifestações acerca do assunto.

72. Em síntese, em janeiro de 2008, por intermédio do Decreto nº 28.723, foi constituída Comissão para realizar auditoria operacional, econômica e financeira no empreendimento Corumbá IV, que, após suas conclusões, propôs, dentre outras coisas, a realização de auditoria na desapropriação de terras e na construção da usina, além de considerações acerca dos aportes financeiros, participação no controle acionário e valores das ações adquiridas. Tal fato contribuiu para a autuação do presente Processo, em consonância com o inciso V da Decisão nº 2.533/10 (fls. 1/2).

⁵ O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, fundamentado em sua declaração de voto, elaborada nos termos do art. 71 do RI/TCDF, decidiu tomar conhecimento das razões de justificativas apresentadas em face da Decisão nº 2.533/10 (consolidadas no quadro de fls. 2126) e, no mérito, considerá-las procedentes, determinando o arquivamento dos autos. Vencido o Relator, que manteve o seu voto, no que foi seguido pelo Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO. O Conselheiro-Substituto PAIVA MARTINS seguiu o Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, apresentando declaração de voto, elaborada em conformidade com o art. 71 do RI/TCDF.

⁶ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - conhecer do pedido de reexame acostado às fls. 2358/2365, conferindo efeito suspensivo aos itens II e III da Decisão nº. 2533/2010; II - determinar, nos termos do art. 188, § 6º, do RI/TCDF, a comunicação dos senhores indicados no quadro juntado à fl. 2126 dos autos em epígrafe, para, querendo, em 30 (trinta) dias, apresentarem contrarrazões ao recurso manejado pelo Ministério Público junto ao TCDF; III - determinar o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para as providências pertinentes.

⁷ II. promover as audiências dos responsáveis referidos nos parágrafos da Informação nº 65/2008, abaixo indicados, para exame em autos apartados, tendo em vista a possibilidade de serem apenados nos termos do art. 57, II, da Lei Orgânica desta Corte, c/c o art. 182, I, do RI/TCDF, em face das irregularidades que lhes são atribuídas nos autos, conforme disposto a seguir: 1. § 119 - pela realização do investimento de R\$ 30 milhões na Corumbá Concessões S.A. pela CAESB sem previsão na LOA/2005; 2. § 122 - pela realização do investimento de R\$ 60 milhões na Corumbá Concessões S.A. pela TERRACAP sem previsão nas LOAs de 2005 e 2006; 3. § 125 - pela inobservância da Decisão nº 030/2005 do CONAD, que condicionou a participação acionária da TERRACAP na Corumbá Concessões ao recebimento de crédito junto ao Distrito Federal, em virtude da desapropriação de Águas Emendadas de que trata o Decreto nº 6.004/81, alertando-os para a possibilidade de serem apenados também nos termos do art. 60 da LO/TCDF, em face da gravidade do ato praticado;



73. A partir dos resultados da auditoria, a Corumbá Concessões contratou a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE para a realização de estudos e análise dos processos envolvidos na implantação de Corumbá IV, de forma a responder e atender as recomendações da auditoria realizada na companhia, cujas conclusões foram analisadas na Informação nº 147/09 – 3ª ICE/Divisão de Contas (Processo nº 487/00), transcritas a seguir:

“X.3.4 DO EQUILÍBRIO ENTRE CAPITAL PÚBLICO E CAPITAL PRIVADO

(...)

228. Após minuciosa análise das participações em recursos financeiros e em composição de capital de todos os acionistas da Corumbá Concessões S.A., bem como da legislação e termos contratuais, o estudo da FIPE afirmou (fls. 101 do Anexo X):

Observa-se que todos os acionistas de Corumbá, partes do Acordo de Acionistas (SERVENG, CEB, C&M, CAESB, TERRACAP E CEBPAR) decidiram, de comum acordo e por escrito, que, com relação aos aumentos de capital ocorridos no período de 2005 e 2006, não havia obrigação das demais acionistas de subscrever e integralizar ações de Corumbá proporcionalmente à sua participação no capital social, sendo inaplicável, neste caso o disposto no item 6.2.1 do Acordo de Acionistas e, conseqüentemente, das penalidades estabelecidas nos itens 6.11 e 6.12 do Acordo de Acionistas.

229. De fato, observando os termos das atas e o estatuto do Consórcio, percebe-se que não houve ilegalidade nos aportes de capital ocorridos.

X.3.5 DA ANÁLISE DO PREÇO DE SUBSCRIÇÃO POR AÇÃO, APORTES REALIZADOS E COMPOSIÇÃO SOCIETÁRIA DA CORUMBÁ CONCESSÕES

(...)

230. Para o questionamento citado acima, a FIPE produziu os esclarecimentos que resumiremos a seguir (fls. 130 a 133 do Anexo X):

- o preço de subscrição acordado pelas ações resulta de negociação que envolve o novo capital aportado e a participação já ocorrida dos sócios antigos diluída no total;
- a partir de 2005, parte das incertezas haviam diminuído, o que promove fluxos de caixa maiores para o futuro e, conseqüentemente, valoriza o preço das ações do empreendimento, respeitando-se, é claro, a proporção da apropriação dos lucros, maior para os sócios que estavam desde o início;
- o poder de barganha entre as partes:

(...) Ora, nesse âmbito é o poder de barganha de cada uma das partes que prevalece, face à necessidade de capital dos sócios correntes e à disponibilidade de capital dos sócios entrantes. Se uma parte quer entrar no negócio e acha injusto o quinhão que lhe cabe relativamente ao capital que deseja aportar, ela tem a opção de não entrar ou a outra parte reserva-lhe um quinhão maior, por estar precisando daquele aporte.

- em termos reais, o preço final que os novos sócios desembolsaram era inferior ao praticado pelos sócios fundadores, o que na prática tem uma certa lógica em virtude dos riscos distintos em cada momento do investimento;
- o risco incorrido pelos novos sócios é inferior ao dos antigos, o que significa que sendo inferior, o preço da ação deve ser maior, de modo a se ter um retorno menor: “Como os riscos estavam melhor controlados em 2005, forçoso é concluir que seriam menores, justificando um preço nominal maior”.

231. Complementarmente, a FIPE esclareceu:



Conforme procuramos demonstrar neste parecer como um todo, em particular no quesito anterior, o preço afinal cobrado dos novos sócios é nominalmente maior do que os dos sócios mais antigos, mas não o é em termos reais. Procuramos demonstrar que esse aparente contra senso pode ser economicamente justificado, conforme ocorram determinadas situações.

Numa perspectiva mais abrangente, seria esperado que o preço real cobrado dos novos sócios fosse maior do que o preço cobrado dos sócios mais antigos. Isso não ocorreu. É possível que o poder de barganha dos novos sócios tenha-lhes sido desfavorável e por isso o preço real menor para os novos sócios. É possível que as perspectivas dos novos sócios sejam piores do que no início da construção da usina. A questão difícil de responder é, sabendo que as condições vindouras para o negócio haviam melhorado por ocasião da entrada dos novos sócios, por que as perspectivas seriam ruins a ponto de o valor real aportado pelo novos sócios corresponder a uma participação proporcionalmente maior? (grifamos).

232. *Sobre este tópico (equilíbrio entre capital público e privado), podemos sugerir algumas perspectivas analíticas em relação ao estudo da FIPE.*

233. *Em primeiro lugar, a auditoria da então CGDF simplesmente desprezou a correção do valor da ação dos novos sócios, o que por si só inviabilizaria seu questionamento.*

234. *Se centrarmos nossa análise apenas no preço real, conhecendo melhor a realidade do ocorrido na época, os novos sócios entraram com vantagem na negociação, pois o que estava ocorrendo, de fato, era o socorro a um empreendimento que estava gerando prejuízo à CEB distribuição e, como visto no tópico IV.4 desta instrução, tinha a imagem de deficitário. Ademais, os acionistas calouros eram todas entidades ligadas ao GDF (TERRACAP, CAESB, BRB).*

235. *Assim, ficaria uma sugestão de resposta para a dúvida expressa pelo parecer da FIPE na citação do § 201: as perspectivas eram realmente ruins e os novos acionistas vieram compulsoriamente como socorro ao empreendimento, conforme § anterior).*

236. *Finalmente, também contestou a tese de ressarcimento quanto à participação dos novos acionistas o especialista Modesta Carvalhosa (fls. 157 a 190 do Anexo X), de 22/7/09, no qual concluiu (fls. 190 do Anexo X):*

RESPONDEMOS que não existe qualquer embasamento legal para devolução a acionistas de valores por eles aportados ao capital social da consulente em 2005 ou para a emissão de novas ações para os mesmos, seja por estarem tais aumentos prescritos, seja pelo fato de tais atos de devolução do capital subscrito infringirem flagrantemente a Lei n. 6.404/76.

237. *Portanto, segundo as assertivas técnicas e jurídicas apresentadas, os aportes novos foram feitos sem irregularidades.*

74. Ante o exposto, tem-se que esta questão já foi respondida na análise supracitada.

75. Todavia, neste ensejo, trazemos aos autos nova abordagem sobre o tema, acrescentando alguns comentários sobre as metodologias de avaliação de ações. Basicamente, há duas formas para avaliação do preço de uma ação negociada no mercado de capitais: análise técnica ou fundamentalista.

76. Ainda que as ações não sejam negociadas em Bolsa de Valores, caso da Corumbá Concessões, vale discorrer a respeito, pois isto irá trazer subsídios para uma melhor compreensão do tema.

77. A análise técnica (AT) é uma ferramenta gráfica utilizada por operadores



ou negociantes de mercado que, a partir das oscilações de preço das ações e dos mercados de renda variável - em decorrência da oferta e procura desses ativos -, tem o intuito de identificar graficamente os melhores momentos de compra ou venda⁸. Percebe-se que tal análise não se aplica ao empreendimento em exame, vez que os papéis da Corumbá Concessões não são negociados em Bolsa.

78. Por sua vez, a análise fundamentalista (AF) é a investigação da situação financeira, econômica e mercadológica de uma empresa, um setor ou dado econômico, uma *commodity* ou uma moeda e suas expectativas e projeções para o futuro. Seu princípio está calcado na avaliação da empresa. A análise fundamentalista é um importante instrumento para o investimento em ações.

79. Pode-se dizer, também, que a análise fundamentalista é como o estudo de toda a informação disponível no mercado sobre determinada empresa, com a finalidade de obter o preço justo.

80. Suas interpretações variam de um grau razoável de precisão a um absoluto subjetivismo, considerando que tais exames e interpretações podem ir desde uma mera análise e interpretação de balanços de uma empresa específica até a influência que dados econômicos nacionais possam ter sobre o desempenho desta mesma companhia e/ou sobre todo o setor da economia. O objetivo principal da análise é avaliar o comportamento do empreendimento para obter o valor intrínseco da ação.

81. Da mesma forma que outros tipos de análise econômica/financeira, a fundamentalista é uma modalidade igualmente sujeita a risco, falhas e fragilidade em relação à incerteza, que é tanto maior quanto mais ampla for sua extensão, isto é, o período de tempo em exame.

82. Os principais elementos deste critério de análise são os demonstrativos financeiros da empresa e os diversos dados e informações referentes ao setor econômico de atividade, ao mercado acionário e à conjuntura econômica.

83. A justificativa para sua utilização é tentar antecipar o comportamento futuro de uma determinada empresa no mercado.

84. Questão que se levanta é a de avaliar se o preço pago pela aquisição das ações pela CEB, quando de suas inversões financeiras, representou um valor justo, coerente com a avaliação do empreendimento em Corumbá IV.

85. Os métodos de avaliação de empresas vêm se desenvolvendo ao longo dos anos com o fim de atingir - da forma mais precisa possível - o valor da ação ou da companhia, já que as decisões de investimento ou alienação são tomadas com base no valor obtido na avaliação. Assim, dentre as diversas metodologias⁹ utilizadas pelo analista fundamentalista para cálculo do valor de uma ação/empresa, todas com diversos pontos positivos e negativos em sua abordagem, o método do Fluxo de Caixa Descontado (FCD) é amplamente utilizado por bancos de investimento, consultorias e empresários em suas análises de investimento.

86. Por esse método, o valor de um empreendimento é apurado pelo valor presente dos fluxos de caixa projetados, descontados por uma taxa que reflita o

⁸ Diversos indicadores podem ser utilizados na análise técnica: índice de força relativa, média móvel, estocástico, etc).

⁹ Há distintas metodologias para avaliar uma ação: pelo valor contábil, por múltiplos, fluxo de caixa descontado, valor presente ajustado, fluxo de dividendos, etc.



risco associado ao negócio. Dessa forma, o valor de uma empresa/ação pelo método do FCD é alcançado a partir da estimativa de uma série de variáveis: fluxo de caixa, taxa de desconto, cálculo do valor residual e cálculo do valor da empresa.

87. Decorre daí que o retorno total para o acionista está mais ligado às mudanças de expectativa do que ao desempenho atual, isto significa que o valor das ações está vinculado ao retorno no capital investido e ao crescimento de longo prazo e não só ao desempenho de curto prazo.

88. No método do fluxo de caixa descontado, as principais variáveis para a avaliação de determinada empresa consistem em:

- Fluxo Relevante de Caixa: os ativos valem aquilo que conseguem gerar como caixa no futuro;
- Período de Projeção: o número de anos sobre os quais é possível projetar, de maneira aceitável, quais serão os fluxos de caixa. O período de projeção é identificado de acordo com a natureza do negócio e o grau de previsibilidade das variáveis relevantes (preços dos produtos, custos de matérias primas, despesas operacionais e variáveis macroeconômicas, tais como juros e taxa de câmbio, além da interferência do Estado). É essencial, ainda, a identificação dos componentes principais, o desenvolvimento de hipóteses e as perspectivas que servem de alicerce para a projeção de cenários econômicos.
- Taxa de Desconto: a taxa a ser usada para descontar os fluxos de caixa - em valor presente - deve ser aquela que melhor reflita o custo de oportunidade sem risco e os riscos dos fluxos de caixa. Para avaliar determinada companhia, os fluxos de caixa livres, bem como o valor futuro da perpetuidade, deverão ser atualizados em função de taxa de desconto que revele o custo de oportunidade e que tenha capacidade de implicitamente incorporar os riscos associados a determinado negócio.

89. Ante o exposto, entendemos que as estimativas de fluxo de caixa, as despesas operacionais, cenários econômicos, etc, ficam prejudicadas devido ao elevado grau de incerteza inerente a investimentos de longo prazo, que é o caso da construção de Corumbá IV, que detém uma concessão de 35 (trinta e cinco) anos, prorrogáveis. Isto é fator que dificulta uma avaliação de forma precisa.

90. A maior das dificuldades para a correta avaliação do valor da ação em questão é o fato de ela não ser negociada no mercado, não existindo, portanto, o valor de referência inicial de lançamento da ação em possível oferta pública de ações.

91. Portanto, a existência de riscos inerentes ao negócio, a imprevisibilidade dos fluxos de caixa futuros do empreendimento e, até mesmo, o cenário futuro da própria matriz energética do DF tornam imprecisas qualquer avaliação de retorno acerca dos aportes financeiros suportados pela CEB.

92. Nesse sentido, ganha relevo o alto viés social do investimento. Lembramos que os baixos níveis de armazenamento dos reservatórios motivaram, em 2001, o Governo Federal a instituir o racionamento compulsório de energia no Centro-Oeste¹⁰. Entendemos, portanto, que o cenário nacional necessita de

¹⁰ As Regiões Norte, Nordeste e Sudeste também sofreram o racionamento energético.



aperfeiçoamentos contínuos para atender as demandas atuais e futuras.

93. No presente, ocorreram “apagões” em Brasília que ocasionaram diversos transtornos como se noticiou na mídia. Certamente, serão necessários investimentos públicos para minimizar a ocorrência de tais eventos e esforços no sentido de ampliar a geração de energia elétrica.

94. A avaliação dos preços das ações do setor elétrico é também afetada por ingerência governamental. Como exemplo recente, observou-se os valores das ações do setor elétrico, negociadas na BOVESPA, sofreram forte queda por conta de valores de indenizações por concessões ainda a vencer e a estipulação de novas tarifas de energia ao consumidor comercial e residencial.

95. Tudo isto, obviamente, influencia o fluxo de caixa futuro da empresa, os dividendos a serem pagos, as expectativas dos acionistas, o que torna penosa e imprecisa a tarefa de estipular o valor presente e/ou futuro das ações.

96. Registra-se que os possíveis cenários econômicos apresentados pela CEB apontavam para uma perda no valor patrimonial da ação (Anexo I, fls. 184), o que já havia sido apontado na Informação nº 147/2009, constante do Processo nº 487/2000, em que foi sugerida a apresentação de justificativas para o empreendimento. Como vimos em parágrafos precedentes, esta Corte considerou procedentes as justificativas apresentadas e determinou o arquivamento dos autos (§ 67 deste Relatório).

97. Considerando-se, assim, a magnitude do empreendimento e a característica de ser um investimento de alto viés social e de longuíssimo prazo, a premissa de que o valor pago pelas ações foi alto, ou baixo, não possui a completude necessária, sendo, pois, temerária qualquer afirmação.

98. Além do mais, não há fundamento legal para a restituição a acionistas de valores por eles investidos, seja por estarem tais valores prescritos, seja pelo fato de que o reembolso de capital subscrito infringir flagrantemente a Lei nº 6.404/76 (vide § 73).

99. Destaque-se que, conforme quadro a seguir, a Corumbá Concessões, vem apresentado lucro quase que continuamente. Os prejuízos observados nos exercícios de 2010 e 2011 se deram em função dos Pronunciamentos Contábeis decorrentes da Lei 11.638/07, que gerou a necessidade de ajustes nos balanços, e seus impactos, especialmente quando da evidenciação e contabilização da correção dos valores aportados pelo Fundo de Investimento e Participações – FIP na empresa. De qualquer forma, pode-se inferir que a empresa é rentável na sua atividade fim, pois vem apresentando lucro operacional.

Em milhares de reais

Lucro	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bruto	R\$ 52.871	R\$ 63.892	R\$ 47.590	R\$ 56.351	R\$ 65.284	R\$ 77.850
Operacional	R\$ 54.189	R\$ 59.285	R\$ 26.218	R\$ 44.675	R\$ 53.037	R\$ 72.149
Líquido	R\$ 17.718	R\$ 5.155	R\$ 4.880	(R\$ 11.640)	(R\$ 5.998)	R\$ 5.194

100. Assim, tendo em conta o exposto nos §§ precedentes e, ainda, o fato de



no Processo nº 487/2000, que analisou o empreendimento de Corumbá IV, terem sido consideradas procedentes as justificativas apresentadas pelos gestores do órgão quanto a possíveis atos de gestão antieconômicos, apesar de estar em andamento recurso nessa Casa, deixamos de fazer proposições quanto a esta questão.

2.3 3ª Questão de Auditoria

“A execução do contrato da obra ocorreu de forma regular e dentro da legalidade?”

O entendimento de que não temos jurisdição sobre Corumbá IV e de que esse contrato não sofre incidência da Lei nº 8.666/93, conforme relatado na 1ª questão de auditoria, impede a análise da matéria.

101. Este item visava examinar a legalidade dos procedimentos e valores adotados nas desapropriações, a adequação das obras executadas ao Projeto Básico e os preços praticados e os pagamentos efetuados, especificamente à empresa Serveng-Cilvisan. Em razão do entendimento de que não temos jurisdição sobre Corumbá IV e de que esse contrato não sofre incidência da Lei nº 8.666/93, conforme relatado na 1ª questão de auditoria, fica impedida a análise da matéria.

102. Convém relatar que, consoante a Informação de nº 13/11 – CICE/NFO¹¹ (fls. 89/90), a Carta nº 050/2012 – PRESI (fls. 102) e a Carta nº 120/2012 (fls. 153/154), comprova-se que não há elementos nos autos para se fazer qualquer avaliação.

103. Quanto à questão da desapropriação, no que pertine à verificação da adequação do valor das terras em relação à área abrangida, consoante a Matriz de Planejamento da presente auditoria (fls. 63/64), temos que a Informação nº 147/09, integrante do Processo nº 487/00, tratou da questão, nos seguintes termos:

“X.3.1 DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO

(...)

219. Quanto à correspondência entre as propriedades adquiridas (quantidade e áreas) e as desapropriações previstas no Edital nº 001/2000 da ANEEL, a FIPE teve dois entendimentos (fls. 20/21 do Anexo X):

¹¹ 6. Desde o início dos procedimentos fiscalizatórios pelas Unidades Técnicas desta Casa, solicitou-se o encaminhamento do projeto básico do empreendimento³, associado a todos os seus elementos constitutivos, como a planilha orçamentária discriminando serviços e respectivos preços unitários, suas composições, e demais elementos que permitissem aferir todos os custos envolvidos. Ocorre que tal documentação nunca foi plenamente apresentada. Somente em 2007, foi enviada pela CEB uma planilha, cuja cópia juntou-se às fls. 80/87, elaborada pelo Consórcio Construtor e não pela Companhia, cuja análise perfunctória leva a crer que se trata de elemento insipiente para a aferição dos custos.

7. Ademais, há que se ressaltar que no relatório do Controle Interno, constante do Anexo I destes autos, não há qualquer manifestação quanto aos Projetos Básico, Executivo e As built⁴ de Corumbá IV, levando à inferência de que tais não tenham sido analisados. Esses são, como bem indicado na Matriz de Planejamento às fls. 63/64, elementos fundamentais à formação de juízo sobre as questões de auditoria do trabalho que será realizado, vez que permitem comparar a obra prevista com a realizada, como determina a decisão parcialmente transcrita no parágrafo 5º.

8. Da análise dos documentos do Processo nº 487/00 afere-se que está disponível o projeto básico da obra, mas não há menção aos projetos executivo e as built da obra. Considerando que a problemática básica daqueles autos era justamente a ausência de informação fidedigna, também quanto às questões de projeto há elevados riscos de auditoria a enfrentar.



Se entendermos que o '*programa de desapropriações previsto no Edital ANEEL 001/2000*' corresponde à estimativa de áreas necessárias e respectivos valores estimados previstos no Estudo de Viabilidade recepcionado pelo Edital a resposta é que a efetiva relação de propriedades adquiridas, e suas respectivas áreas e valores NÃO correspondem ao previsto no EDITAL, conforme demonstrado no quadro a seguir.(...)

Se entendermos que o '*programa de desapropriações previsto no Edital ANEEL 001/2000*' corresponde ao Programa de desapropriação e Aquisição de Terras, parte do Projeto Básico Ambiental, conforme exigido pelo Edital/Estudo de Viabilidade, cujos estudos foram concluídos em 2001 pela Corumbá Concessões S/A, a resposta é SIM, pois as desapropriações e aquisições atenderam as orientações desse programa, sendo resultado da sequência de atividades e diretrizes propostas.

220. Considerando que a primeira explicação, a qual se refere à negativa, trata-se de uma estimativa, a partir do estudo da FIPE, não temos como inferir irregularidade quanto à quantidade e áreas das terras desapropriadas.

221. Em relação aos preços, a FIPE desenvolveu modelo econométrico para estimar o impacto de cada característica da propriedade (ano e mês em que foi adquirida; se a aquisição foi através de negociação entre as partes ou se foi por intermédio de desapropriação judicial) sobre o valor por hectare pago (fls. 23 a 39 do Anexo X).

222. A conclusão sobre os valores pagos pelas desapropriações reproduziremos a seguir (fls. 39 do Anexo X):

Os principais fatores que influenciaram a inflação do preço das terras desapropriadas foram

- A inflação dos preços de commodities agrícolas no mercado nacional e internacional
- A falta de disponibilidade de caixa para antecipar o cronograma de desapropriações
- A demora na emissão do Decreto de Utilidade Pública das terras pela ANEEL

O modelo hedônico deixou claro que uma vez que se controle pelas características das propriedades e pelo mês e ano as desapropriações de Corumbá IV evidenciam que os preços definidos mecanismo litigioso foram, em media 43% superiores àqueles negociados. Desta forma se conclui que foi boa a qualidade dos acordos firmados.

Não há desproporção entre área adquirida e preço de aquisição, pelo contrário quanto maior a área menor o preço do hectare adquirido.

A efetiva aquisição e transferência de propriedade dos lotes para a Corumbá Concessões S.A. Pode ser verificada através de consulta aos dados disponíveis no **GED** (sistema de controle e acompanhamento interno da Corumbá Concessões S/A) onde estão disponibilizados os documentos para consulta, tais como levantamentos topográficos, perícias, memória das ações judiciais, cópias de cheques, recibos e comprovações das escrituras públicas, e a partir dos Balanços e Pareceres dos Auditores Independentes (Pricewaterhouse & Coopers) onde verifica-se a incorporação dos valores dos terrenos ao Ativo imobilizado.

223. Dessa citação, podemos extrair que os preços majorados, em relação à estimativa inicial, têm justificativas técnicas de modo que também não nos levam a indicação de irregularidade."

104. Posteriormente à análise realizada por este Tribunal no Processo nº 487/00 e buscando subsídios a uma maior elucidação do tema em exame, vale registrar o teor do Acórdão nº 1.649/2009 – TCU (Processo nº TC 008.005/2009-7, fls. 105/106) referente à auditoria realizada com o objetivo de verificar a regularidade do financiamento com recursos do BNDES para a construção da Usina Hidrelétrica de Corumbá IV. O referido Acórdão apontou que não foram encontradas evidências que indicassem a sobrevalorização dos terrenos desapropriados (item 9.1.3, fls. 105).



105. A seguir, sintetiza-se o teor do Relatório que apontou, a princípio - considerando que as aquisições de imóveis não são itens financiáveis pelo BNDES - a regularidade dos preços e procedimentos (fls. 107/137).

“4.5. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS VALORES DE INDENIZAÇÕES DAS TERRAS DESAPROPRIADAS PARA A CONSTRUÇÃO DE CORUMBÁ IV

156. Uma vez que um dos objetivos dessa auditoria é avaliação do aumento dos custos para a construção da UHE Corumbá IV, a questão dos valores pagos às terras desapropriadas para a construção de Corumbá IV é um item importante a ser analisado nestes autos.

157. De acordo com informações contidas no Processo Administrativo/Ministério Público Federal 1.16.000.001428/2005-77 (ver TC 003.734/2009-4 juntado a estes autos), o BNDES teria liberado empréstimos para a construção da usina Hidrelétrica de Corumbá IV sem que a mencionada empresa tenha cumprido suas obrigações ambientais e haveria também indícios de que os valores pagos pela empresa aos proprietários de terra relativamente às desapropriações das áreas que sofreriam alagamento foram superfaturados.

(...)

160. Com relação aos valores dos imóveis desapropriados, é necessário esclarecer, preliminarmente, que aquisições de imóveis são considerados itens não financiáveis pelo BNDES. Por isso, os valores referentes a estas aquisições não foram contabilizados na comprovação de despesas junto à Instituição Financeira. Documentos examinados pela equipe de auditoria mostram que as despesas com aquisições de terrenos são sempre colocados à parte, não constando no somatório dos gastos comprobatórios remetidos ao BNDES.

161. Dessa forma, não é responsabilidade do BNDES a fiscalização destes gastos, uma vez que os recursos envolvidos são oriundos da própria empresa beneficiária.

(...)

164. Para um melhor exame da matéria, é importante considerar os critérios técnicos adotados para avaliação destes terrenos. De acordo com a Corumbá Concessões (fls. 860/864 do Anexo 1), a metodologia usada para a aquisição das áreas necessárias à construção da usina foi elaborada com o apoio do Centro Tecnológico de Engenharia (CTE), empresa goiana especializada em avaliação de terras.

165. Essa metodologia foi baseada, segundo a CTE, na Norma para Avaliação de Imóveis Rurais da Associação Brasileira de Normas Técnicas (NBR-8799/85 da ABNT), tendo sido utilizado o Método Comparativo Direto, com nível de avaliação precisão normal. Foram utilizados ainda os sistemas de classificação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária/Serviço Nacional de Levantamento e Conservação de Solos Embrapa/SNLC, para o enquadramento dos solos por categorias e classes de capacidade de uso.

166. Para as benfeitorias, foi utilizado o "método do custo de reprodução" para a determinação do valor de avaliação das construções dos elementos coletados, parametrizados nos "custos unitários básicos", oriundos da Revista Centro-Oeste da Editora PILAI (especializada em engenharia e construção civil), bem como dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, da Caixa Econômica Federal, além de informações e consultas às tabelas e publicações mensais do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado



de Goiás (Sinduscon-GO) e empresas ligadas ao ramo da construção civil daquele Estado, em especial na região geoeconômica da propriedade avaliada.

167. Por essa metodologia, o valor pago pela área adquirida pela Corumbá era devidamente apurado pelo CTE, o qual efetuava vistorias in loco nas propriedades sob influência da usina. O trabalho do CTE constituiu-se em levantamento de campo para classificação do uso e potencial do solo na época da desapropriação combinado com o levantamento e caracterização das benfeitorias e de seu estado de conservação, visando à avaliação do imóvel rural em sua totalidade.

168. O trabalho resultante das avaliações e inspeções a campo originou os *Laudos Técnicos de Vistoria e Avaliação de Imóveis Rurais*, individualizados, os quais fundamentaram o processo de aquisição dos imóveis sob influência da Usina Hidrelétrica Corumbá IV. Tais imóveis foram, em 2003, declarados bens de utilidade pública, conforme Resolução 571/2003 da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

169. Cada propriedade teria sido, então, avaliada individualmente, tanto quanto ao tipo de solo, produtividade, culturas existentes, benfeitorias e serventias, de maneira que o valor calculado não compreendia apenas o tipo de solo, mas também o potencial de produtividade daquele solo, a sua situação de conservação e melhorias executadas, as culturas existentes, além da avaliação das benfeitorias civis.

170. Foram estabelecidas, então, para cada imóvel, informações técnicas previstas em norma, denominadas "fatores", tais como: capacidade de uso, situação, localização, comercialização, liquidez; bem como estado de conservação, idade aparente das construções, etc. Todos estes fatores, peculiares de cada imóvel desapropriado, foram avaliados por técnicos habilitados para tal e resultaram na formulação de um valor global e individual para cada imóvel. Esse "valor final" consistia, assim, no somatório dos valores das terras nuas, mais os das pastagens, culturas, capim nativo, capoeiras, cerrados, matas, etc.. mais os valores calculados das benfeitorias, todos registrados na "planilha de cálculos e quadro das pesquisas" anexas para cada laudo técnico de avaliação.

171. A partir dos laudos técnicos de avaliação, a Corumbá Concessões passou a negociar diretamente com os proprietários para a aquisição do imóvel.

172. A empresa informa que o primeiro passo das negociações era a delimitação das áreas pelo processo de aerofotogrametria e, posteriormente, a medição topográfica no local e colocação dos respectivos piquetes, com autorização do proprietário ou posseiro. Simultaneamente, eram realizadas entrevistas com os ocupantes da terra com o escopo de avaliar a situação sócio-econômica deles e verificar os respectivos títulos de propriedade/posse.

173. A partir daí, a negociação era feita diretamente com os proprietários ou posseiros em etapas, quantas necessárias. A entrevista inicial, de regra, era realizada na propriedade e as conversações seguintes na sede da Empresa, em que os aspectos relevantes de interesse das partes eram rediscutidos, na busca de um valor justo e atual. Diante do consenso entre as partes, o acordo era formalizado por instrumento particular ou por escritura pública. Não havendo consenso, o proprietário apresentava expressa proposta, a qual era submetida à análise da empresa que sobre ela decidia ou oferecia contraproposta, optando, sempre que possível, pela aquisição pelas vias administrativas. Os valores pagos a cada um dos imóveis adquiridos, bem como as características do imóvel, preços máximos e mínimos, etc., estão apresentados às fls. 865/887 do Anexo I.



174. Voltando à questão da elevação dos custos, os dados levantados pela empresa de auditoria Price WaterHouse apontam um aumento nos valores referentes à aquisição de terrenos de R\$ 25.589.000,00 (previstos originalmente no estudo de viabilidade) para R\$ 45.590.000,00 (em valores de julho de 1999), ou seja um acréscimo de 78% sobre os valores originais (fl. 859 do Anexo 1).

175. Para justificar esses custos, a Concessionária indicou vários fatores que geraram alterações em relação ao Estudo de Viabilidade em que se baseou o projeto.

176. A Corumbá registra primeiramente que a área total adquirida foi cerca de 11% maior do que a estimada no edital, devido a problemas de topografia, o que implicou maiores gastos. Foram adquiridos 27.471 hectares em vez dos 24.637 previstos no documento original. Tal aumento na área adquirida impactou, segundo a empresa, em aumento de 7% nos custos totais com terras (fls. 888/893 do Anexo 1).

177. Com relação aos preços pagos pelos terrenos, o estudo de viabilidade previa um valor médio de R\$ 780,00/ha enquanto o valor pago, em média, foi de R\$ 1.675,00/ha (ambos a preços de julho de 1999).

178. A empresa argumenta que, como a soja é um produto típico da economia da região e, durante o período em que a Corumbá adquiriu a maior parte de terras da área de preservação permanente e do reservatório (ano de 2004), houve um aumento acentuado do valor desse produto no mercado nacional e internacional de commodities, tais fatores contribuíram em grande parte para a ascensão dos preços das terras.

179. O gráfico a seguir, baseado em dados extraídos do sítio da internet www.indexmundi.com, apresenta a variação do preço da soja em dólares americanos para o período de interesse (fls. 894/898 do Anexo 1):



180. Vê-se claramente um aumento de preços da soja no período de dezembro de 2003 a dezembro de 2004, fato que, sem dúvida, influencia no aumento do preço das terras das regiões produtoras desta commodity.

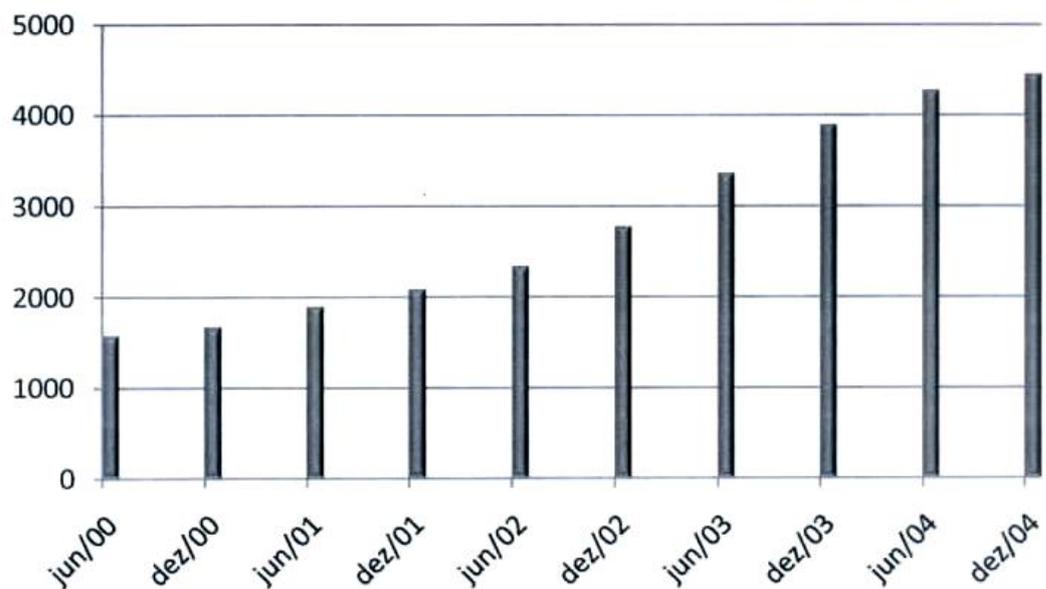
181. Dados do Instituto FNP, empresa de consultoria técnica e



econômica voltada para o setor de agronegócio, apontam (fl. 899 do Anexo 1) variação do valor do hectare de cerca de R\$ 1.500,00 em março/abril de 2002 para aproximadamente R\$ 3.800,00 em março/abril de 2004.

182. Essa avaliação do FNP pôde ser confirmada com os dados da Fundação Getúlio Vargas, que indicam também acréscimo nos preços das terras em todo o País, registrando aumento de preços de 182,6% no período de janeiro de 2000 a dezembro de 2004. O gráfico a seguir, baseado nos dados de preço de venda para o hectare de lavoura, obtido no sítio www.fgvdados.fgv.br (fl. 900 do Anexo I), mostra essa informação:

Reais/ha



183. Outro fator apresentado pela Corumbá Concessões para justificar os preços pagos são os valores médios dos acordos feitos no Judiciário.

184. Como dito anteriormente, a maior parte dos acordos eram feitos diretamente entre a Corumbá Concessões e os proprietários/posseiros. Entretanto, quando não era possível obter consenso, as partes recorriam ao Poder Judiciário para discussão dos valores da indenização. Nos processos judiciais, as terras desapropriadas são geralmente avaliadas por peritos judiciais, que apresentam pareceres independentes sobre os valores das propriedades.

185. Das 626 propriedades obtidas, somente 27 delas foram adquiridas por meio judicial, numa área que corresponde a 4% do total. O valor médio do hectare adquirido pela via judiciária foi de R\$ 3.851,00, enquanto a média das aquisições amigáveis foi de R\$ 3.096,00/ha.

186. Observa-se, portanto, que não houve grande diferença entre as médias dos valores negociados pelas vias amigável e judicial (sendo os negociados diretamente até mais baixos, que aqueles com processo judicial). Para a empresa, isso demonstra que não houve variações significativas entre os dois tipos de avaliações.

187. Analisando as informações trazidas pela Concessionária, a metodologia que a empresa alega ter usado para a avaliação dos imóveis



adquiridos parece-nos consistente e a apresentação de tabela com valores máximos e mínimos para a compra indica que havia pelo menos uma referência a ser seguida nas negociações.

188. *Evidentemente não seria possível, agora, depois de concluída a obra e tendo já a usina entrado em operação, verificar se a metodologia foi ou não aplicada e se as negociações seguiram os trâmites indicados.*

189. *Ainda que seja importante destacar que o número de casos levados à via judicial não são representativos e que o fato de se trabalhar com médias aritméticas pode trazer vieses à análise, o fato de a média dos valores negociados diretamente ser semelhante à média dos pagamentos determinados pelo Poder Judiciário aponta para a conclusão de que os valores pagos foram condizentes com a realidade do mercado.*

190. *Entretanto, o acréscimo real nos preços de terras na região e em todo o País no período compreendido entre a elaboração do estudo de viabilidade e a efetiva compra das terras pela Corumbá IV pôde ser confirmado com dados de entidades idôneas. Também o argumento de que as aquisições por homologação do Poder Judiciário (e com perícia judicial) foram, em média, em valores superiores aos acordados diretamente corroboram a tese de que não houve superfaturamento nos preços negociados pela empresa.*

191. *Por fim, é relevante reafirmar que a aquisição de imóveis não foi financiada com recursos do BNDES e, por conseqüência, o TCU não tem competência para apreciar a matéria, já que não há recursos federais envolvidos.*

(...)

195. *Em relação aos valores dos custos para aquisição de terras para construção da barragem de Corumbá IV. não foram encontradas evidências que indicassem sobrevalorização dos terrenos.”*

106. O Voto do Relator Raimundo Carreiro acompanhou o entendimento do Relatório dos técnicos do TCU - que avaliaram o relatório da FIPE, fornecido pela Corumbá Concessões (Anexo II) - considerando regulares os procedimentos adotados pelo BNDES (fls. 138/140) e ressaltando que o acréscimo real nos preços de terras na região, no período compreendido entre a elaboração do estudo de viabilidade e a efetiva compra das terras para a construção da usina em tela, foi confirmado pela equipe de auditoria com dados de entidades idôneas, tais como a Fundação Getúlio Vargas.

107. Ante o exposto, no que tange a regularidade dos procedimentos e valores adotados nas referidas desapropriações, considerando o entendimento de que não temos jurisdição sobre Corumbá IV e de que esse contrato não sofre incidência da Lei nº 8.666/93, conforme relatado na 1ª questão de auditoria, somos pela abstenção de opinião, deixando-se de fazer qualquer proposta quanto ao assunto.

3. CONCLUSÃO

108. A presente auditoria visou verificar a elevação dos custos da construção da Usina Corumbá IV e, em especial, as questões relativas às desapropriações ocorridas e à participação da empresa Serveng Civilsan no consórcio, verificando, ainda, a adequabilidade do executado com o previsto no projeto básico desse



empreendimento, bem como a compatibilidade dos preços ajustados com aqueles praticados no mercado, havendo o trabalho se desdobrado em 3 (três) questões de auditoria.

109. Na primeira questão, entendeu-se que as contratações e os aditivos realizados pela Corumbá Concessões S/A para fins de execução da obra não se submetem aos ditames da Lei nº 8.666/93 e que, ainda, a jurisdição desta Corte não atinge a obra em questão, portanto não temos elementos para a verificação dos custos do empreendimento.

110. Em relação à segunda questão, a magnitude do empreendimento e o fato de este ser um investimento de alto viés social e de longuíssimo prazo, a premissa de que o valor pago pelas ações foi alto, ou baixo, não possui a completude necessária, sendo, pois, temerária qualquer afirmação.

111. No que tange à terceira questão, o entendimento de que não temos jurisdição sobre Corumbá IV e de que esse contrato não sofre incidência da Lei nº 8.666/93, conforme relatado na 1ª questão de auditoria, impede a análise da matéria.

112. Conclui-se, portanto, não haver qualquer proposição a ser feita, dada a impossibilidade de se avaliar adequadamente as questões demandadas no presente processo, não se podendo atribuir à CEB a responsabilidade pela ausência de informações. Desse modo, de acordo com o item 6.3.5, alínea 'd', do Manual de Auditoria, o parecer final da equipe de auditoria é pela abstenção de opinião.

Brasília-DF, 10 de abril de 2013.

Luciana de A. Mello Seixas
Auditor de Controle Externo – 546-1
SEAUD

Carlos Augusto Lopes Barbosa
Auditor de Controle Externo – 472-3
SEAUD

Cíntia Thaís de C. L. Thomazi
Auditor de Controle Externo – 1421-3
SEAUD

Juliana Bianco Abreu
Auditor de Controle Externo – 456-1
NFO

Rafael de Freitas Teixeira
Auditor de Controle Externo – 1449-1
NFO



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

SESSÃO ORDINÁRIA Nº 4646 de 05/11/2013

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: 16273/2010
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 16273/2010

RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO RENATO ALVES RAINHA

EMENTA : Auditoria de Regularidade levada a efeito na Companhia Energética de Brasília, na construção, execução e evolução acionária da Usina de Corumbá IV, nos termos determinados por meio dos itens V e VI da Decisão nº 2.533/2010.

DECISÃO Nº 5448/2013

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento do Relatório Final de Auditoria - Fiscalização 1.3003.13, de fls. 206/239, da Secretaria de Auditoria deste Tribunal, bem como do Parecer nº 0686/2013-MF às fls. 249/258; II - determinar a imediata realização da auditoria autorizada nos termos do item III da Decisão nº 887/2012 (fl. 100), devendo o Corpo Técnico representar ao Tribunal para adoção das medidas cabíveis, no caso de dificuldades em ter acesso a informações e aos processos relativos às obras de construção da Usina de Corumbá IV, em face da negativa de fornecimento pelo consórcio responsável; III - autorizar a devolução dos autos à Secretaria de Auditoria, para os devidos fins. Vencida a Revisora, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, que manteve o seu voto.

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO. Votaram os Conselheiros RENATO RAINHA, ANILCÉIA MACHADO, PAULO TADEU e PAIVA MARTINS. Participou o representante do MPJTCDF Procurador-Geral DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Conselheiro MANOEL DE ANDRADE.

SALA DAS SESSÕES, 05 de Novembro de 2013

Olavo Medina
Secretário das Sessões

Inácio Magalhães Filho
Presidente