



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA**

RELATÓRIO FINAL

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 5, DE 2003

Propõe que a Comissão de Minas e Energia fiscalize os procedimentos adotados pelo Poder Executivo no processo de privatização das empresas do setor elétrico.

Autor: Deputado **Fernando Ferro PT/PE**

Relator: Deputado **Edio Lopes PR/RR**

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO

II - DOS OBJETIVOS DA AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO

III – DOS MEIOS PARA OBTENÇÃO DAS INFORMAÇÕES

IV – A PRIVATIZAÇÃO DE EMPRESAS DO SETOR ELÉTRICO

V– O FINANCIAMENTO DA PRIVATIZAÇÃO DA ELETROPAULO

VI – AS AUDITORIAS DO TCU

VII – VOTO DO RELATOR

I - INTRODUÇÃO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle - PFC com o objetivo de fiscalizar, com auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU, os procedimentos adotados pelo Poder Executivo no processo de privatização das empresas do setor elétrico.

Em sua justificação, o autor da proposição, insigne Deputado Fernando Ferro, manifestou entendimento de que o programa de privatização de empresas do setor elétrico não alcançou seus objetivos, porquanto “a dívida pública aumentou, os investimentos no setor não corresponderam à necessidade do setor, a captação de recursos externos também não ocorreu na medida necessária a um maior desenvolvimento do setor e finalmente as empresas hoje encontram-se demandando mais um socorro financeiro ao governo federal”. Aduz que, sob a ótica do consumidor, o referido programa “não vem atendendo a seus objetivos e vem agravando a situação das tarifas”.

II - DOS OBJETIVOS DA AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO

O Relatório Prévio, de autoria do nobre Deputado Dr. Heleno, foi aprovado pela Comissão de Minas e Energia em 25 de junho de 2003, tendo o correspondente Plano de Trabalho e Metodologia de Ação estabelecido os seguintes objetivos da ação de fiscalização:

- “I – fiscalizar os processos e metodologias utilizados no programa de privatização do setor elétrico, o papel desempenhado pelos vários atores e as regras de transferência das concessões envolvidas;
- II – fiscalizar as ações e providências tomadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social nas várias fases da privatização do setor elétrico, desde a fase de concepção, modelagem até a execução da transferência acionária;
- III – apurar o montante e as condições de empréstimos feitos pelo BNDES, os aspectos relacionados com preços de venda, teor dos contratos, incidência de tributos ou renúncia fiscal;
- IV – avaliar o repasse de reajustes extraordinários, os cálculos desses reajustes e o papel então desempenhado pelas várias concessionárias e o desempenho atual de cada um desses atores;
- V – analisar a ambiência legal vigente, com o intuito de discernir condutas provocadas por ação ou omissão dos órgãos fiscalizados ou imperfeições e lacunas na legislação corrente.”

III - DOS MEIOS PARA OBTENÇÃO DAS INFORMAÇÕES

O plano de trabalho e metodologia de avaliação constante do Relatório Prévio aprovado por esta Comissão contempla as seguintes ações para obtenção e análise de informações:

1. a) “Realizar pelo menos três audiências públicas com representantes do BNDES, da ANEEL, do Ministério de Minas e Energia, dos segmentos de geração, transmissão e distribuição, do operador do sistema elétrico e do Sindicato dos Trabalhadores.”
2. b) “Encaminhar ao Tribunal de Contas da União, nos termos do inciso X do art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pedido de realização de auditoria operacional no BNDES e na ANEEL, para levantar as informações pertinentes. Na auditoria a ser realizada na ANEEL avaliar a ampliação da aplicação do acordo feito entre a Agência, Distribuidoras e Geradoras no que se refere ao Fator de Redução”.

Em consonância com o plano de trabalho aprovado por esta Comissão, foram expedidos ofícios solicitando informações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL e ao Sindicato dos Eletricistas de São Paulo. Também foi promovida, em 17 de setembro de 2003, audiência pública para tratar do Protocolo de Intenções de Acordo celebrado entre o BNDES e a empresa AES Eletropaulo. Outra providência tomada foi solicitar ao TCU a realização de auditoria operacional no BNDES e na ANEEL, com o intuito de verificar os procedimentos adotados pelo Poder Executivo no processo de privatização das empresas do setor elétrico.

É forçoso reconhecer que o desenvolvimento dos trabalhos da Proposta de Fiscalização e Controle nº 5/2003 foi prejudicado pela expectativa de criação de Comissão de Parlamentar de Inquérito - CPI para examinar a privatização de empresas do setor elétrico. Naquela ocasião, acreditava-se que era melhor aguardar por uma CPI, porquanto ela teria mais poder para exercer a ação fiscalizatória pretendida, podendo, inclusive, convocar qualquer pessoa envolvida com a questão.

Isso somente veio a acontecer em 13 de maio de 2004, ocasião em que foi criada a CPI destinada a “investigar o processo de privatização das empresas do setor elétrico brasileiro e o papel nele desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES”. A referida CPI foi constituída apenas em 16 de março de 2005, tendo sido extinta, por decurso de prazo, em 16 de agosto de 2005, sem que sequer tenham sido eleitos o Presidente e os Vice-Presidentes.

Há que se reconhecer também que a costumeira redução da atividade legislativa nos anos em que há eleições para o Parlamento e a natural descontinuidade nos trabalhos que se verifica por ocasião do término da Legislatura também contribuíram para a frustração de expectativas. Por conta dessas adversidades, não foi possível cumprir o Plano de Trabalho e Metodologia de Avaliação, que foi proposto no Relatório Prévio da Proposta de Fiscalização e Controle nº 5, de 2003.

No que se refere ao segundo item do plano de trabalho, esta Comissão recebeu do Tribunal de Contas da União, cópia dos Acórdãos nº 548/2004 e nº 1.708/2005, juntamente com os Relatórios e os Votos que lhes deram sustentação.

Por essas razões, o nosso Voto basear-se-á, essencialmente, na audiência pública realizada, nas conclusões da Egrégia Corte de Contas e nas informações fornecidas à Comissão de Minas e Energia pelo BNDES e pela ANEEL.

IV – A PRIVATIZAÇÃO DE EMPRESAS DO SETOR ELÉTRICO

O processo de privatização ganhou impulso a partir do Governo Collor, com a instituição do Programa Nacional de Desestatização pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, a qual foi substituída pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Tinha e continua a ter, entre outros, os seguintes objetivos fundamentais: “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor

público”, “contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público” e “permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais”.

A privatização de empresas do setor elétrico concentrou-se no segmento de distribuição. Teve início em julho de 1995, isto é, aproximadamente dois anos e meio antes de a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL¹ entrar em funcionamento, com a venda do controle acionário da Espírito Santo Centrais Elétricas S.A - Escelsa.

No total foram privatizadas 23 empresas do setor elétrico, das quais apenas 3 estavam sob o controle do governo federal, a saber: Escelsa, Light Serviços de Eletricidade S.A e a Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A. - Gerasul².

A Tabela1, extraída do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a formação dos valores das tarifas de energia elétrica (CPI – Tarifas de Energia Elétrica), informa as empresas do setor elétrico que foram privatizadas.

¹ A Agência Nacional de Energia Elétrica -Aneel foi instituída pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Posteriormente, o Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997, constitui a Aneel, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança. Os seus três primeiros diretores foram nomeados em 28 de novembro de 2007 e os membros restantes da primeira Diretoria tomaram posse em 19 de dezembro de 2007. Em síntese, a Aneel começou a operar de fato em 2008.

² Empresa detentora de ativos de geração que resultou da cisão da Centrais Elétricas do Sul do Brasil – Eletrosul, subsidiária da Eletrobrás.

Tabela 1 - As empresas privatizadas no setor elétrico (CPI - Tarifas da Energia Elétrica)

<i>Empresa (estado)</i>	<i>Data</i>	<i>Ações ordinárias negociadas (%)</i>	<i>Preço pago (R\$ milhões)</i>	<i>Ágio sobre o preço mínimo (%)</i>	<i>Comprador</i>
Escelsa (ES)	11/07/95	97,27	357,92	11,80	Iven, GTD, Participações
Light (RJ)	21/05/96	50,44	2.697,94	zero	Houston Energy, AES, CSN, BNDESPar, EdF
Cerj (RJ)	20/11/96	70,27	605,33	30,30	EDP, Endesa e Enersis
Coelba (BA)	31/07/97	71,14	1.730,89	77,40	BrasilCap, Iberdrola, BBDTVM e Previ
C. Dourada (GO)	05/09/97	94,18	779,76	43,50	Endesa, Edgel e Fundos Inv.
CEEE – CO (RS)	21/10/97	90,91	1.510,00	93,60	AES
CEEE – NNE (RS)	21/10/97	90,75	1.635,00	82,60	VBC, CEA e Previ
CPFL (SP)	05/11/97	57,60	3.014,91	70,10	VBC, Previ e Fundação Cesp
Enersul (MS)	19/11/97	84,21	625,56	83,80	Escelsa
Cemat (MT)	27/11/97	96,27	391,50	21,80	Grupo Rede e Inepar
Energipe (SE)	03/12/97	91,80	577,10	96,10	Cataguazes e Uptick
Cosern (RN)	12/12/97	80,20	676,40	73,60	Coelba, Guaraniana e Uptick
Coelce (CE)	02/04/98	84,59	987,00	27,20	Cerj, Enersis e Endesa
Metropolitana (SP)	15/04/98	74,88	2.026,73	zero	Light
Celipa (PA)	09/07/98	54,98	450,26	zero	Grupo Rede e Inepar
Elektro (SP)	16/07/98	90,00	1.479,00	98,90	Enron
Gerasul (SC)	15/09/98	50,01	945,70	zero	Tractebel
Bandeirante (SP)	17/09/98	74,88	1.014,52	zero	EDP e CPFL
Cesp Paranapanema (SP)	28/07/99	38,70	1.260,22	90,20	Duke Energy
Cesp Tietê (SP)	27/10/99	38,66	938,06	30,00	AES
Celpe	17/02/00	85,50	1.780,98	zero	Iberdrola, Previ e BBI
Cemar	15/06/00	86,25	522,79	zero	PPL
Saelpa	30/11/00	90,00	362,98	zero	Alliant e Cataguazes

Fonte: Elaboração a partir de informações do BNDES e MME

A Lei nº 9.491, de 1997, atribuiu ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES o encargo de gestor do Fundo Nacional de Desestatização³, a quem competia, entre outras atribuições, “promover a contratação de consultoria, auditoria e outros serviços especializados necessários à execução das desestatizações”.

Além disso, o BNDES financiava o vencedor da licitação em até cinquenta por cento do preço mínimo do leilão, bem como concedia adiantamentos para futura subscrição de debêntures e ações. O Banco

³ Fundo de natureza contábil constituído mediante vinculação a este, a título de depósito, das ações ou cotas de propriedade direta ou indireta da União, emitidas por sociedades que tenham sido incluídas no Programa Nacional de Desestatização.

também criou, em 1997⁴, o Programa de Estímulo à Privatização Estadual – PEPE. Para esse programa, ficou estabelecido que o Banco financiaria até 50% do preço mínimo do leilão e teria como garantia a totalidade das ações adquiridas, equivalente a 200% do valor financiado na data de concessão do crédito (isso significa que a garantia era volátil, uma vez que os preços das ações são voláteis⁵).

Os empréstimos aos adquirentes de empresas privatizadas foram concedidos na modalidade de crédito denominada de “*non recourse finance*”, que, de acordo com os administradores do BNDES na época dessas operações, correspondia ao padrão observado em operações de privatização no mundo. Nessa modalidade de crédito, as garantias da operação devem ser encontradas dentro do próprio negócio. Dito de outra maneira, utilizou-se como garantia real a caução das ações controladoras de capital da empresa desestatizada, dispensada a exigência de garantia fidejussória dos controladores da empresa financiada.

Na oportunidade, impende sublinhar que as ações judiciais que pediram a nulidade dos atos de privatização não prosperaram, tendo o Poder Judiciário mantido todas as operações de venda de controle acionário de empresas do setor elétrico relacionadas na Tabela 1.

Por fim, registre-se que muitas críticas à privatização parecem estar mais associadas a imperfeições no marco legal do setor elétrico ou na regulação do que propriamente à transferência do controle acionário de empresas do estado para a iniciativa privada. No caso das Centrais Elétricas de Pernambuco - Celpe, por exemplo, o custo da energia comprada e repassada às tarifas é maior que o de outras empresas situadas na mesma região por conta da permissão, em determinado período, de celebração de contratos entre uma concessionária de distribuição com empresa geradora controlada pelo mesmo grupo controlador da distribuidora (o chamado contrato com parte relacionada).

Por fim, importa consignar o papel desempenhado pela ANEEL no modelo regulatório do setor de energia. À Agência, criada pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, incumbe a regulação do setor elétrico. Ela não

⁴ Resolução da Diretoria 254/97-BNDES, de 3/7/1997, prorrogada pela Decisão 314/98, de 6/7/1998.

⁵ Não é algo desejável para o credor. A guisa de ilustração, lembre-se que em razão do racionamento de energia elétrica que ocorreu de junho/2001 a fevereiro/2002, os preços das ações do setor elétrico caíram bastante.

tem ligação direta com o processo de privatização, como assinalou seu Diretor-Geral em audiência pública na Comissão de Minas e Energia - CME, realizada em 12/06/2003. Esclareceu, ainda, que a ANEEL não tem competência legal para tratar da dívida da controladora da Eletropaulo, a empresa AES Elpa, nem para regular e fiscalizar os seus controladores. Atua, isto sim, no objeto da concessão, zelando pelo cumprimento do contrato de concessão.

Nesse sentido, convém notar que qualquer mudança de controle acionário da concessionária precisa contar com anuência prévia da Agência. Com relação à estrutura de capital e a natureza do endividamento (moeda estrangeira ou moeda nacional) da concessionária, o Diretor-Geral da ANEEL esclareceu que a Agência não tem competência legal para atuar nesse campo. Aduziu que o edital de licitação da privatização da Eletropaulo foi feito pelo Governo do Estado de São Paulo, então controlador dessa empresa.

V- O FINANCIAMENTO DA PRIVATIZAÇÃO DA ELETROPAULO

A Lightgas Ltda (sociedade de quotas por responsabilidade limitada, desobrigada de publicar balanços e obedecer regras da Comissão de Valores Mobiliários - CVM), atual AES Elpa, arrematou, em leilão realizado em 15 de abril de 1998, o controle acionário da Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A. pelo preço mínimo (R\$ 2.026,73 milhões).

Em virtude dessa transação, a Lightgas contratou financiamento no montante de R\$ 1.013,36 milhões com o BNDES, não tendo os verdadeiros controladores da Eletropaulo Metropolitana sido partes nessa operação de crédito, mas sim suas subsidiárias criadas no Brasil, intermediadas por outras estabelecidas em paraísos fiscais. Também deve-se notar que nessa ocasião não foi apresentada ao BNDES a chamada *comfort letter*.

Em 31 de janeiro de 2003, a AES Elpa, controladora da Eletropaulo, divulgou fator relevante em que comunicou que deixou de pagar, naquela data, US\$ 85 milhões devidos ao BNDES referentes à operação de crédito contratada para adquirir ações ordinárias da Eletropaulo ("contrato de financiamento Elpa"). Aduziu que os valores por ela devidos ao BNDES encontravam-se garantidos pelas ações ordinárias detidas pela companhia e por outros ativos no Brasil. Esclareceu, ainda, que em conformidade com o

aludido contrato de financiamento, na hipótese de não pagamento de parcela da dívida, o BNDES tem o direito de declarar antecipadamente vencida a totalidade da dívida. Posteriormente, a AES Elpa também deixou de honrar o pagamento das ações preferenciais da Eletropaulo objeto de venda a termo. Em consequência, o valor total das dívidas da AES Elpa e da AES Transgás com o BNDES chegou a alcançar US\$ 1,2 bilhão.

Devido fundamentalmente às provisões feitas por conta do inadimplemento da AES Elpa nas referidas operações, o BNDES apresentou, ao final do primeiro semestre de 2003, prejuízo de R\$ 2,3 bilhões. Tal fato teve grande repercussão no País, o que por certo, concorreu, para as iniciativas de investigar o processo de privatização.

Impende notar que o BNDES encontrou grande dificuldade na execução das garantias atinentes à operação em apreço, qual sejam as ações ordinárias e preferenciais da Eletropaulo adquiridas pela AES Elpa com financiamentos do Banco. A substancial desvalorização dos preços dessas ações desincentivou o BNDES a promover a alienação desses títulos, que ademais exigia a superação de óbices judiciais de grande monta. Isso porque a legislação brasileira não assegura ao credor se apossar do bem oferecido em garantia. “O credor tem que ingressar em juízo, solicitar então que aquele bem vá a hasta pública, seja leiloado”. De acordo com estimativas mais otimistas do Banco, isso levaria três anos no caso das ações preferenciais da Eletropaulo e, no mínimo, sete anos para as ações ordinárias (pronunciamento do Diretor Financeiro do BNDES, Sr. Roberto Timóteo da Costa, em audiência pública promovida pela Comissão de Minas e Energia em 17/09/2003).

A solução desse contencioso veio com a celebração de Memorando de Entendimentos, em 8 de setembro de 2003, entre a *AES Corporation* e algumas de suas controladas e o BNDES, relativo à reestruturação das dívidas oriundas da aquisição de ações ordinárias e preferenciais da Eletropaulo assumidas pela AES Elpa e pela AES Transgas Empreendimentos Ltda.

A aludida reestruturação contemplou a criação de uma nova empresa de propósito específico, provisoriamente denominada Novacom (posteriormente denominada de Brasileira Energia S.A), com capital partilhado pelo Grupo AES e pelo BNDES. A participação do BNDES na nova empresa deu-se através da conversão de créditos no valor aproximado de US\$ 600

milhões, correspondentes a 50% da somatória do valor das dívidas da AES Elpa e da AES Transgás com o sistema BNDES. Após a verificação do cumprimento das condições estabelecidas no citado memorando de entendimentos, as empresas do grupo AES e o Sistema BNDES passaram a controlar a Brasileira com as seguintes participações no capital social: 50,01% do capital votante e 46,15% do capital total para as empresas do Grupo AES, e 49,99% do capital votante e 58,84% do capital total para o sistema BNDES.

O acordo contemplou, ainda, a emissão pela Brasileira de debêntures conversíveis em ações ordinárias no valor em reais equivalentes a US\$ 510 milhões, totalmente subscritas pelo Sistema BNDES, com garantia real representada por ações de titularidade da Brasileira do capital das seguintes sociedades: Eletropaulo, AES Elpa, Transgás, *Aes Uruguaiana Inc.*, Uruguaiana e Energia Paulista (adquiriu plena eficácia a partir de 22 de dezembro de 2003). Adicionalmente, houve o pagamento pela Brasileira ao BNDES de montante equivalente a US\$ 90 milhões no dia 30 de janeiro de 2004.

Na oportunidade, deve-se assinalar que a Assembleia Legislativa de São Paulo constituiu, em 17 de julho de 2007, Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar possíveis irregularidades no processo de venda do controle acionário da Eletropaulo Metropolitana Eletricidade. No relatório final da referida CPI, aprovado em 30 de junho de 2008, ficou registrado que “não foi possível constatar nenhuma ilegalidade no processo de privatização da Eletropaulo”⁶. O referido colegiado aduziu que “em que pese as ações da Eletropaulo terem sido alienadas pelo preço mínimo, motivo de grande surpresa para aqueles que a consideravam a joia da coroa, o Estado de São Paulo foi beneficiado com tal transação, fundamental para sua recuperação fiscal e financeira”. Concluiu asseverando que “entendemos que a privatização da Eletropaulo, realizada nos termos da lei e sob orientação técnica, não causou qualquer lesão ao patrimônio público”.

VI – AS AUDITORIAS DO TCU

⁶ Disponível em www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentacao/cpi_eletropaulo_relatorio_final.htm

Tendo em vista os objetivos da proposta de Fiscalização e Controle nº 5, de 2003, a Comissão de Minas e Energia solicitou ao Tribunal de Contas da União - TCU, em 23 de julho de 2003, “a realização de auditoria operacional no Banco Nacional de desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e na Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL dos procedimentos que foram adotados no processo de privatização de empresas do setor elétrico”.

Em atendimento a essa solicitação, o TCU instaurou os processos TC 013.137/2003-8 e TC 016.928/2004-4, os quais foram relatados pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, e deram origem aos acórdãos 548/2004 e 1.708/2005.

No Relatório que serviu de base para o voto do Ministro Walton referente ao primeiro desses acórdãos, informa-se que, em alguns casos, o BNDES dispensou as concessionárias de algumas exigências estipuladas na Decisão de Diretoria nº 431/91, que prescrevia a exposição máxima permitida ao sistema BNDES de até 30% do ativo total da empresa ou do grupo nas operações do BNDES. “Assim, para a aquisição das empresas que estavam sendo privatizadas, foram constituídas sociedades de propósito específico, sem ativo e patrimônio líquido para fazer frente às exigências da norma, entretanto, por decisões da diretoria dispensada a observância dos limites de risco do sistema BNDES”.

No voto em referência, proferido em 12 de maio de 2004, o Ministro do TCU Walton Rodrigues manifestou preocupação “com a possibilidade de o BNDES quitar financiamentos por meio de operações que o transformam de credor em investidor. Tais renegociações decorrem, evidentemente da dificuldade das empresas em quitar o financiamento original.”

O acórdão nº 548/2004, no entanto, limitou-se a determinar à Secretaria de Fiscalização de Desestatização - Sefid a “realização de auditoria na Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL com o objetivo de verificar os desdobramentos das ações implementadas pela Agência reguladora na análise das operações realizadas” com diversas empresas, entre as quais a Eletropaulo e a Light.

No voto relativo à auditoria determinada pelo acórdão 548/2004, o relator, também o Ministro Walton Rodrigues, assinalou que “a ANEEL atuou adequadamente na maioria dos casos”, tendo reconhecido que “as significativas restrições orçamentárias da ANEEL trouxeram sérios reflexos negativos no desempenho de suas funções”. Apesar disso, consignou que, “em relação aos investimentos da Light, houve inequívoca falta de tempestividade na atuação da Agência”. O aludido voto serviu de base para o acórdão 1.708/2005, que recomendou ao referido órgão regulador que verifique a necessidade de, entre outras providências:

“9.1.1 instaurar procedimento administrativo a fim de apurar eventual impropriedade da Eletropaulo, relativamente ao fornecimento de garantia ao Banespa sem a prévia anuência da Agência;

9.1.2 regulamentar procedimentos a serem adotados pelas concessionárias para contratar fiança ou outras formas de prestar garantia em favor de terceiros”.

Após análise da operação de financiamento concedido à empresa Lightgás (atual AES Elpa) pelo BNDES, destinada à aquisição do controle acionário da Eletropaulo, o TCU emitiu os Acórdãos nº 221/2005 e 2102/2005. Na primeira dessas decisões, a egrégia corte de contas limitou-se a encaminhar os autos ao Ministério Público junto ao TCU para exame da conveniência e oportunidade de interposição de recurso de revisão para fins de reabertura das contas do BNDES, exercício de 1998, bem como a solicitar manifestação sobre as falhas arroladas nos autos relativamente às operações subsequentes à realizada com a Lightgás, em 1998, e outras dela decorrentes nos exercícios sociais posteriores. Adicionalmente, recomendou à mencionada instituição financeira que “promova estudos no sentido de reavaliar as suas políticas operacionais na modalidade *non recourse finance* a fim de agregar mais segurança aos capitais do banco”.

No acórdão nº 2102/2005, o TCU, tendo em conta manifestação do Ministério Público junto àquela corte, decidiu pelo encerramento, sem julgamento do mérito, do processo relativo à operação da Lightgás Ltda para aquisição da Eletropaulo. Também determinou ao BNDES, entre outras providências, que “previamente à concessão de financiamentos ao abrigo de qualquer programa”:

“efetue a avaliação de compatibilidade entre o fluxo de caixa das empresas tomadoras com o prazo e fluxo dos encargos a serem cobrados pelo Banco, conforme prevê o art. 12 da Res. BNDES nº 826/96;”

“inclua, sempre que recomendável, e possível, os controladores das empresas tomadoras ou garantidoras do crédito como intervenientes no contrato de financiamento”.

Anos depois, a Comissão de Minas e Energia – CME enviou ao TCU o Ofício nº 293, de 14/10/2015, por meio do qual solicitou “informações complementares quanto ao cumprimento das determinações constantes nos Acórdãos nº 548/2004 e nº 1.708/2005, exarados em razão da Proposta de Fiscalização e Controle nº 5/2003”, e o TCU enviou à CME cópia do Acórdão nº 61, de 16 de março de 2016 (bem como dos respectivos Relatório e Voto).

Nessa decisão, a egrégia corte de contas solicitou à ANEEL o envio de extensa documentação referente às privatizações da Eletropaulo, Light, Elektro e CPFL, bem como lista dos documentos normativos que “disciplinem os procedimentos a serem adotados pelas concessionárias para contratar fiança ou outras formas de prestar garantia em favor de terceiros, bem como a instrução dos pertinentes processos de anuência pela Aneel, de que se tratou no item 9.1.2 do Acórdão 1708/2015-TCU-Plenário”.

VII - VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, cumpre reconhecer que o grande lapso de tempo entre a data da aprovação da proposta de fiscalização em exame e a apresentação deste relatório constitui significativa limitação à possibilidade de levar a termos os trabalhos tal como planejado.

Parte desse atraso, deveu-se à expectativa de criação de Comissão de Parlamentar de Inquérito - CPI para examinar a privatização de empresas do setor elétrico. Naquela ocasião, acreditava-se que era melhor aguardar por uma CPI, porquanto ela teria mais poder para exercer a ação fiscalizatória pretendida, podendo, inclusive, convocar qualquer pessoa envolvida com a questão.

Isso somente veio a acontecer em 13 de maio de 2004, ocasião em que foi criada a CPI destinada a “investigar o processo de privatização das empresas do setor elétrico brasileiro e o papel nele desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES”. A referida CPI foi constituída apenas em 16 de março de 2005, tendo sido extinta, por decurso de prazo, em 16 de agosto de 2005, sem que sequer tenham sido eleitos o Presidente e os Vice-Presidentes.

Feitas essas ressalvas iniciais, passa-se agora a discorrer sobre o processo de privatização, mais especificamente sobre as operações que causaram mais problemas, quais sejam, aquelas contratadas pelo BNDES com empresas do grupo AES. Preliminarmente, deve-se consignar que essa instituição financeira sofreu prejuízos ao longo de 2003 advindos basicamente, de acordo com o TCU, de operações problemáticas e das respectivas provisões com repercussão no patrimônio líquido. A título de exemplo, o patrimônio líquido do BNDES, que em 2002 estava no patamar de R\$ 13 bilhões, encerrou o primeiro semestre de 2003 em R\$ 10 bilhões, o que corresponde a variação negativa de 22%.

Nesse particular, note-se que, em audiência pública realizada na Comissão de Minas e Energia, o Presidente do BNDES, Sr. Carlos Francisco Lessa, focou seu pronunciamento nos financiamentos⁷ concedidos pelo Sistema BNDES associados à privatização Eletropaulo⁸. Criticou o fato de essas operações terem sido construídas sem garantias colaterais. Acrescentou que a garantia dada na venda dos referidos títulos eram as ações da própria companhia. Aduziu que na eventualidade de ser necessário recorrer a execução na ausência de garantias corporativas colaterais, o processo de liquidação das cauções poderia ser procrastinado por conta de procedimentos judiciais.

Posteriormente, houve atrasos nos pagamentos das empresas veículos do grupo AES ao BNDES, tendo o Banco promovido rolagem antecipada desses vencimentos. A gestão do BNDES que assumiu no início de 2003 recusou-se a continuar a repactuar essas operações, tendo o Banco, em consequência disso, registrado ao final do 1º semestre de 2003 prejuízo de R\$

⁷ Financiamento do BNDES para aquisição de ações ordinária em leilão de privatização realizado em 1998 e financiamento da BNDESPAR por ocasião da venda do lote majoritários de ações preferenciais em 2000.

⁸ O contrato de concessão do serviço de distribuição de energia elétrica foi celebrado entre a União, por intermédio da ANEEL, e a Eletropaulo em 15 de junho de 1998.

2,4 bilhões. Na sequência, o Diretor Financeiro do BNDES, Sr. Roberto Timóteo da Costa, fez breve relato do processo que resultou na celebração de acordo (memorando de entendimentos) do BNDES com a *AES Corporation*, em 8 de setembro de 2003, no qual o Banco aceitou converter parte dos seus créditos em ações de nova empresa a ser criada da qual deteria 50% menos uma ação do capital, passando a ter como garantia debêntures de emissão da nova empresa.

A esse propósito, deve-se assinalar que o Ministro do TCU Walton Rodrigues manifestou, em voto proferido em 12 de maio de 2004, preocupação “com a possibilidade de o BNDES quitar financiamentos por meio de operações que o transformam de credor em investidor. Tais renegociações decorrem, evidentemente, da dificuldade das empresas em quitar o financiamento original.”

Nos acórdãos do TCU enviados à CME não se apontou prejuízo para o erário com o processo de privatização, nem se responsabilizou nenhum administrador por atos com ele relacionados. Entretanto, recomendou-se a adoção de procedimentos, previamente à concessão de financiamentos ao abrigo de qualquer programa, que confirmam maior segurança para o agente financeiro.

Com relação ao papel da ANEEL no processo de privatização, o seu Diretor-Geral informou que a legislação não confere à ANEEL o poder de obrigar uma concessionária de distribuição a adotar determinada estrutura de capital ou o nível e a natureza do endividamento (moeda estrangeira ou moeda nacional). Não possui, por conseguinte, competência para tratar da dívida da controladora da Eletropaulo, a empresa AES Elpa, nem para regular e fiscalizar os seus controladores. Atua, isto sim, no objeto da concessão, zelando pelo cumprimento do contrato de concessão.

Neste ponto, cumpre registrar que não é exato atribuir o aumento da concessão de crédito do BNDES a empresas do setor elétrico que se verificou nos últimos quinze anos somente ao programa de desestatização. Na realidade, parcela grande desse incremento deveu-se ao reconhecimento da necessidade de recuperação da saúde financeira das geradoras e distribuidoras, sobremaneira prejudicadas por conta do racionamento de energia elétrica que se verificou de entre 1º de junho de 2001 e 28 de fevereiro de 2002. Também contribuiu para tanto a decisão política de usar o Banco para

incentivar o desenvolvimento de energias alternativas e estimular melhorias na infraestrutura de distribuição.

No que se refere à evolução das tarifas de energia elétrica, não se consubstanciou na documentação compulsada nem na pesquisa empreendida na regulação editada pelo órgão regulador relação de causa e efeito entre a privatização e maiores aumentos das tarifas. Pelo contrário, as tarifas são reajustadas, anualmente, pela ANEEL em obediência aos contratos de concessão do serviço público de distribuição de energia elétrica firmados e estão sujeitas a revisão periódica, em geral, a cada quatro anos⁹. A propósito, há muitas concessionárias de distribuição sob o controle estatal que apresentam tarifas superiores às tarifas de distribuidoras que foram privatizadas (e.g. As tarifas residenciais (Grupo B1) da Cemig – Distribuição e da CPFL Paulista são iguais a R\$ 0,531/kWh e R\$ 0,447/kWh. Disponível em <http://www.aneel.gov.br/ranking-das-tarifas>. Acesso em 13/07/2016).

Há outras razões que desaconselham a aprioristicamente excluir a possibilidade de privatização de nova empresa do setor elétrico. Tome-se, por exemplo, o resultado do segmento operacional de distribuição da Eletrobrás¹⁰. Ele vem sendo fortemente negativo nos últimos anos (- R\$ 1,658 bilhão em 2015¹¹), o que vem prejudicando essa estatal e impedindo que recursos destinados a essa empresa sejam dirigidos a investimentos na expansão da capacidade de geração de energia elétrica no País. Na impossibilidade de reverter esse vultoso prejuízo, uma das soluções aventadas pela área técnica para esse grave problema é justamente a transferência do controle dessas empresas para a iniciativa privada. Outra é a simples devolução dessas concessões ao Poder Concedente.

Decorridos 16 anos desde a primeira privatização no setor elétrico e considerando que o Poder Judiciário não impugnou nenhuma das operações de transferência de controle acionário de empresas realizadas, a única providência que nos parece cabível é aprimorar os mecanismos de

⁹ Essa questão é tratada com muita propriedade no capítulo II, item 2.3, do estudo “Setor Elétrico Brasileiro – Cenários de Crescimento e Requisitos para a Retomada de Investimentos”, elaborado pela Tendências Consultoria Integrada.

¹⁰ Originalmente formado pelas seguintes empresas: Cia de Eletricidade do Acre – Eletroacre; Centrais Elétricas de Rondônia; Companhia Energética de Alagoas – Ceal; Companhia Energética do Piauí – Cepisa; Amazonas Energia; e Boa Vista Energia. Atualmente, compreende as seguintes empresas: Eletrobrás Distribuição Acre; Eletrobrás Distribuição Alagoas; Eletrobrás Distribuição Piauí; Eletrobrás Distribuição Rondônia; Eletrobrás Distribuição Amazonas; e Celg Distribuição SA. O controle acionário da Celg Distribuição foi adquirido pela Eletrobrás em 2015.

¹¹ 2014:- R\$ 367 milhões; 2013: - R\$ 2.406 milhões.

garantia de financiamento que vierem a ser concedidos por agentes financeiros públicos em transações da mesma natureza no futuro.

Ressalve-se que ainda não se encontra disponível a documentação referente às privatizações da Eletropaulo, Light, Elektro e CPFL, bem como lista dos documentos normativos que “disciplinem os procedimentos a serem adotados pelas concessionárias para contratar fiança ou outras formas de prestar garantia em favor de terceiros, bem como a instrução dos pertinentes processos de anuência pela Aneel, de que se tratou no item 9.1.2 do Acórdão 1708/2015-TCU-Plenário”, solicitada pelo TCU à ANEEL em março de 2016 (Acórdão nº 61, de 16 de março de 2016).

A despeito disso, votamos pelo envio da indicação anexa, solicitando ao Presidente da República que determine às instituições oficiais que financiam investimentos no setor de energia elétrica que exijam dos tomadores de crédito garantias que permitam a sua execução de forma automática, sem que as instituições de crédito tenham de recorrer ao judiciário para obter autorização para alienação de bens, como, por exemplo, fiança.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado **EDIO LOPES PR/RR**
Relator

REQUERIMENTO

(Da Comissão de Minas e Energia)

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo, sugerindo que as instituições oficiais que financiam investimentos no setor elétrico exijam garantias que permitam a sua execução de forma automática, sem que essas instituições de crédito tenham de recorrer ao judiciário para obter autorização para alienação de bens dados em garantia.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro a V. Exª. seja encaminhada ao Poder Executivo a Indicação anexa, sugerindo que as instituições oficiais que financiam investimentos e privatizações no setor elétrico exijam garantias que permitam a sua execução de forma automática, sem que essas instituições de crédito tenham de recorrer ao judiciário para obter autorização para alienação de bens dados em garantia.

Sala das Sessões, em de de 2016.

Deputado **EDIO LOPES PR/RR**

INDICAÇÃO Nº , DE 2016
(Da Comissão de Minas e Energia)

Sugere ao Poder Executivo que as instituições oficiais que financiam investimentos no setor elétrico exijam garantias que permitam a sua execução de forma automática, sem que essas instituições de crédito tenham de recorrer ao judiciário para obter autorização para alienação de bens dados em garantia.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

A Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, no exercício da atribuição constitucional de fiscalização e controle que detém o Poder Legislativo, requereu ao Tribunal de Contas da União (TCU) que realizasse auditoria dos procedimentos adotados pelo Poder Executivo no processo de privatização do setor elétrico, em particular daqueles adotados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.

Como resultado desses trabalhos, os acórdãos daquela Corte de Contas não apontaram prejuízo para o BNDES nas operações referentes à privatização de empresas do setor elétrico. Entretanto os relatórios das áreas técnicas deixam transparecer a possibilidade de elevadas perdas para o BNDES caso não se tivesse chegado, em setembro de 2003, a um acordo referente à forma de pagamento das dívidas do Grupo AES relativas à privatização da distribuidora de energia elétrica Eletropaulo Metropolitana.

Essa questão suscitou grande debate na Câmara dos Deputados, que aprovou a implementação da Proposta de Fiscalização e Controle nº 5, de 2003, e, mesmo, a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para “investigar o processo de privatização das empresas do setor elétrico brasileiro e o papel nele desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES”, que, por razões diversas, não chegou a desincumbir-se dessa missão.

Ante o exposto, solicitamos a Vossa Excelência que, na maior brevidade possível, adote as providências necessárias para que as instituições oficiais que financiam investimentos e privatizações de empresas no setor elétrico exijam garantias que permitam a sua execução de forma automática, sem que essas instituições de crédito tenham de recorrer ao judiciário para obter autorização para alienação de bens dados em garantia.

Sala das Sessões, em de de 2016.

Deputado **EDIO LOPES PR/RR**

