



PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2017

(Do Sr. MOISÉS DINIZ e outros)

Estabelece que o serviço público de distribuição de energia elétrica será prestado diretamente pela União, ou mediante autorização, concessão ou permissão e altera a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, para excluir da aplicação de seus dispositivos a Amazonas Distribuidora de Energia S.A., a Boa Vista Energia S.A., a Companhia Energética de Alagoas, a Companhia Energética do Piauí, a Centrais Elétricas de Rondônia e a Companhia de Eletricidade do Acre.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O serviço público de distribuição de energia elétrica será prestado diretamente pela União, ou mediante autorização, concessão ou permissão.

Parágrafo único. A União será responsável por prestar diretamente o serviço público de distribuição de energia elétrica nas áreas em que, no ano de 2017, desenvolvia essa atividade por intermédio de pessoas jurídicas sob seu controle direto ou indireto, por meio de qualquer regime, incluído o previsto no *caput* do art. 9º da Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013.

Art. 2º O art. 3º da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescido do parágrafo único seguinte:

“Art. 3º

Parágrafo único. Também não se aplicam os dispositivos desta lei à Amazonas Distribuidora de Energia S.A., à Boa Vista Energia S.A., à Companhia Energética de Alagoas, à Companhia Energética do Piauí, à Centrais Elétricas de Rondônia e à Companhia de Eletricidade do Acre. (NR)”



Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

As empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (Amazonas D), Boa Vista Energia S.A. (Boa Vista), Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Companhia Energética do Piauí (Cepisa), Centrais Elétricas de Rondônia (Ceron) e Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre) são as responsáveis pela distribuição de energia elétrica em suas respectivas Unidades da Federação. Todas elas são controladas pela Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás), que, por seu turno, é uma sociedade de economia mista, sob controle da União.

Mesmo sendo controlada pela União, a Eletrobrás decidiu, por meio de assembleia de acionistas realizada em 22 de julho de 2016, não aprovar que as distribuidoras sob seu controle solicitassem ao Poder Concedente a prorrogação de suas próprias concessões, cuja exploração é a razão de existirem. Essa mesma assembleia decidiu pela transferência do controle acionário dessas distribuidoras a terceiros, até 31 de dezembro de 2017, ou pela liquidação das empresas, caso não ocorra a transferência no prazo estipulado.

Assim, como não houve o interesse das distribuidoras federais na renovação de suas concessões, em cumprimento ao disposto no artigo 9º da Lei nº 12.783/2013, em 3 de agosto de 2016, o Ministério de Minas e Energia (MME) publicou as Portarias de números 420, 421, 422, 423, 424 e 425, designando essas empresas responsáveis pela prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica nas áreas em que já atuavam, com vistas a garantir a continuidade do serviço, até que novo concessionário assuma a prestação dos serviços, ou até 31 de dezembro de 2017, o que ocorrer primeiro.¹

Portanto, essas concessões não prorrogadas deverão ser licitadas, conforme disposto no artigo 8º da Lei nº 12.783/2013. Por sua vez, a Lei

¹ A Boa Vista Energia ficou também com a atribuição de prestar o serviço público de distribuição de energia elétrica na área que era de responsabilidade da Companhia Energética de Roraima (CERR), sob o controle do governo estadual, uma vez que o MME indeferiu o pedido de renovação da concessão feito pela CERR.



nº 13.360, de 17 de novembro de 2016, acrescentou a esse artigo 8º o § 1º-A, facultando à União licitar as concessões não prorrogadas das distribuidoras federais simultaneamente à transferência do controle dessas empresas, outorgando os contratos de concessão aos novos controladores.

Dessa forma, criou-se uma situação em que apenas dois desfechos são possíveis: as distribuidoras federais são privatizadas ou tornam-se empresas sem objeto e são liquidadas.

Por meio deste projeto de lei, buscamos impedir que essas empresas sejam privatizadas, incluindo-as na relação de empresas federais às quais não se aplicam os dispositivos da Lei nº 9.491/1997, que trata do Programa Nacional de Desestatização. Além disso, a proposta prevê que a União passe a prestar diretamente, por intermédio de pessoas jurídicas sob seu controle direto ou indireto, os serviços de distribuição de energia elétrica nas áreas em que as distribuidoras federais já atuem, dispensando, assim, a realização de uma licitação para contratação de novos concessionários.

Acreditamos que essas medidas são essenciais, que devem ser aprovadas pelo Congresso Nacional, pelas razões que passamos a descrever.

Inicialmente, devemos lembrar que as distribuidoras de energia elétrica estaduais foram constituídas por meio do aporte de vultosos e escassos recursos públicos, que se justificavam em razão de objetivos de elevado interesse público. Essas companhias tinham a finalidade construir sistemas que garantissem à população o acesso aos grandes benefícios proporcionados pelo uso da energia elétrica, além de promoverem a industrialização e o aumento da produtividade e eficiência das atividades econômicas já implantadas. Dessa forma, essas estatais proporcionaram a melhoria das condições de vida da população e o crescimento da produção e, portanto, do produto interno bruto, dos estados brasileiros.

Ressaltamos que existe o argumento de que as empresas privadas podem ser mais eficientes por que têm as melhores informações e capacidade gerencial, pois buscam maximizar seus lucros. Todavia, é preciso



destacar que as decisões e escolhas do setor privado não são necessariamente bem-sucedidas, mesmo em setores regulados. As empresas estatais podem trabalhar com as mesmas informações e com o objetivo de lucrar, presentes na legislação societária, mas são direcionadas também para o interesse público, como determina o art. 173 da Constituição Federal de 1988:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Além disso, justamente a busca pelo lucro, característica das empresas no capitalismo, não traz necessariamente os melhores resultados para a sociedade, uma vez que determinada atividade pode ser pouco lucrativa para uma empresa, mas apresentar um retorno social muito maior do que o retorno privado. Difícilmente as empresas privadas seriam atraídas para operar em áreas mais remotas ou com menor mercado consumidor, tendendo a haver concentração em áreas mais lucrativas. A infraestrutura e a inovação são exemplos de áreas estratégicas que não costumam receber investimentos privados suficientes para as necessidades da sociedade, o que demanda atuação governamental, especialmente em regiões menos atendidas.

Assim, os objetivos de desenvolvimento econômico, como o fornecimento de infraestrutura para a criação e expansão de atividades produtivas, podem ser buscados pelas empresas estatais, seja empresas públicas ou sociedades de economia mista. É possível a compreensão mais aprofundada de noção de eficiência que contemple os objetivos nacionais, para que ocorra desenvolvimento equilibrado e sustentável, inclusive do ponto de vista regional.

No caso de atividades relacionadas a redes de infraestrutura, o planejamento integrado ainda ganha importância fundamental e mostra a relevância do papel do Estado. As decisões de lucro de determinadas empresas podem prejudicar outras empresas privadas em pontos diferentes da cadeia, justificando a regulação e a atuação direta do governo para a estratégia de expansão e disseminação do setor.



Cabe aqui ressaltar que as Unidades da Federação em que atuam as empresas federais de distribuição ainda carecem de decisivas medidas para fomentar as atividades econômicas locais, especialmente a industrialização, por ainda apresentarem desenvolvimento aquém de outras regiões do país. Nesse sentido, é importante lembrar que o artigo 3º da Constituição Federal inclui entre os objetivos fundamentais da República a redução das desigualdades regionais.

A visão atual do governo é privatizar o máximo possível em infraestrutura. A ideia é tornar mais favoráveis as condições para o setor privado adquirir ativos públicos, sob a justificativa de que o Estado ficou grande demais e gera ineficiência. No mesmo sentido está a Proposta de Aprimoramento do Marco Legal do Setor Elétrico, lançada pelo Ministério de Minas e Energia, que incentiva as privatizações de estatais federais até 2019. O governo mesmo admite que custo da energia pode subir com a privatização de usinas da Eletrobrás². A modicidade tarifária, que foi importante para os governos Lula e Dilma, parece ofuscada pela percepção ideológica de privatizar de maneira generalizada e acelerada, sem respeitar a realidade de empresas, de regiões ou de planejamento integrado de longo prazo.

A perspectiva de racionalização de custos para aumentar os lucros no mais curto prazo, comum em diversas atividades privadas e bastante frequente nas empresas privatizadas, pode ter efeito deletério na infraestrutura. Um diferencial das empresas é a mão de obra qualificada com treinamento específico e experiência na atividade da firma, o que traz vantagens competitivas e melhora a capacidade produtiva e a inovação. As demissões de empregados experientes e com a memória institucional e técnica da empresa pode comprometer a atuação empresarial. A terceirização de diversas atividades após a privatização também pode reduzir a eficiência no longo prazo ao não incentivar treinamento, capacitação e internalização de competências na empresa.

² Ver artigo de Laís Lís no G1, Governo admite que custo da energia pode subir com privatização de usinas da Eletrobras, de 06/07/2017: <http://g1.globo.com/economia/noticia/governo-admite-que-custo-da-energia-pode-subir-com-privatizacao-de-usinas-da-elektrobras.ghtml>.



Aqui cabe ressaltar que o governo federal, ao declarar que empresas sob sua administração são inerentemente ineficientes, praticamente se compromete a obter resultados desfavoráveis, de modo a manter-se coerente com sua própria afirmação, tornando a previsão de ineficiência uma profecia que se auto realiza. Dessa maneira, não é incentivada a adoção de medidas administrativas que levem ao desempenho satisfatório das estatais que se pretende privatizar.

Consideramos, por exemplo, que a integração das empresas na *holding* Eletrobrás pode trazer benefícios na gestão coordenada, na geração de competências técnicas e inovação e na obtenção de ganhos de escala, ao passo que a venda de empresas pode ir no sentido contrário. A China tem realizado concentração de empresas no setor elétrico, criando gigantes estatais em expansão internacional como a *State Grid* e a *China Three Gorges*, que estão comprando muitos ativos do setor elétrico brasileiro. Enquanto a China e outros países desenvolvem suas empresas nacionais e ganham mais importância na economia mundial, o mercado interno brasileiro pode ser, de um lado, fortemente desnacionalizado, ao mesmo tempo em que é, de outro lado, estatizado por empresas chinesas. Outra questão que se impõe é que o controle do mercado de energia interno pode ficar com empresas estrangeiras cujas estratégias podem não coincidir com a necessidade brasileira de desenvolvimento econômico e social.

Junto com o controle de capital, cabe notar aspecto relacionado ao financiamento. Outro argumento que se apresenta nas privatizações é que essas iriam trazer mais recursos para investimentos. Isso pode não acontecer, uma vez que a mudança de controle pode estar associada apenas ao aproveitamento, por partes da nova controladora, das instalações existentes para geração de maior lucro, aumentado por demissões e terceirizações. O uso de financiamento público, por exemplo por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), amplamente utilizado em diversas privatizações, indica outro problema, em que são utilizados recursos públicos escassos que acabam indo para vendas do próprio patrimônio público.



Resultados adversos do processo de privatização das empresas do setor elétrico, empreendido, principalmente, no decorrer da década de noventa do século vinte, foram apresentados no livro *A reforma do setor elétrico no Brasil e no mundo: uma visão crítica*³. Como agora se pretende reinaugurar esse processo, acreditamos importante mencionar alguns dados e considerações contidos nessa obra.

Segundo os autores as consequências do processo foram muito diferentes para os acionistas que adquiriram as empresas, para os consumidores e para os eletricitários. Concluíram que os acionistas restaram como os grandes beneficiados, enquanto os consumidores sofreram com a redução da qualidade dos serviços e os trabalhadores perderam grande número de empregos ou viram aumentada a intensidade de suas cargas de trabalho.

Apuraram que os problemas que levaram a esses resultados foram generosas políticas de distribuição de lucros, redução de recursos para investimentos, aumentos tarifários acima da inflação, perda da memória técnica das empresas e demissão de milhares de trabalhadores.

Alguns dados levantados são bastante ilustrativos desse cenário, conforme mostram os seguintes trechos do item 6 do Capítulo VII da publicação, denominado *Os primeiros reflexos das privatizações já realizadas*:

“Observa-se que, em todas as empresas privatizadas, os novos controladores resolveram adotar uma generosa política de distribuição de lucros aos acionistas, com o objetivo de reduzir o tempo de retorno dos investimentos na privatização, como pode ser exemplificado pelos casos da CERJ e da Light.

No caso da CERJ, o estudo dos indicadores econômico financeiros do primeiro ano de gestão privada mostram que os acionistas foram beneficiados pela estratégia de priorização da recuperação de perdas comerciais e de renegociação de contratos com fornecedores. Consequentemente, a receita líquida cresceu 28% em relação ao ano anterior, tendo havido uma ampliação de 10% no número de novos clientes durante o mesmo período. No

³ Rosa, Luiz Pinguelli. *A reforma do setor elétrico no Brasil e no mundo: uma visão crítica*/ Luiz Pinguelli Rosa, Mauricio Tiomno Tolmasquim, José Claudio Linhares Pires. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Coppe, UFRJ, 1998.



mesmo sentido, a CERJ apresentou um lucro líquido de R\$ 28 milhões contra um prejuízo de 267 milhões em 1996. Também na Light, a prioridade do ano 1997 foi a rápida obtenção de dividendos para os acionistas. De fato, a Light alcançou um lucro líquido de R\$ 324 milhões em 1997 (87% acima do ano anterior).

Entretanto, se as novas políticas de gestão beneficiaram os acionistas, seus reflexos foram bastante negativos para os consumidores e trabalhadores. Um dos reflexos negativos desta estratégia de priorizar a apropriação de lucros é o fato de uma maior distribuição de dividendos reduzir o volume de capital disponível para novos investimentos (lucros retidos).

Utilizando o exemplo da Light e da CERJ, podemos observar que o enfoque comercial de curto prazo trouxe, como consequência, intensas críticas e reclamações de consumidores, pois os investimentos realizados nas redes de distribuição demonstraram-se insuficientes para atender o crescimento da demanda no último verão, tendo em vista que as instalações estavam sucateadas pela ausência de investimentos nos últimos anos da gestão estatal.

Além disso, ainda sob a ótica do consumidor, as perspectivas são de aumentos tarifários significativos. Isto porque o governo introduziu cláusulas de indexação nos novos contratos de concessão, tal como ocorreu nas empresas já privatizadas Escelsa, Light, CERJ, Coelba e CPFL, dentre outras, objetivando manter as tarifas constantes em termos reais, de forma que qualquer dos possíveis reajustes nas tarifas de suprimento serão repassados integralmente aos consumidores. Não é de se estranhar, portanto, que as tarifas da CERJ e da Light, por exemplo, tenham subido 16% acima da inflação, somente em 1997.

(...)

O mais surpreendente é que estes aumentos tarifários vêm sendo acompanhados por uma deterioração da qualidade do atendimento destas empresas, particularmente nos já citados casos da CERJ e da Light.

Boa parte dos problemas enfrentados pelas concessionárias é consequência da quebra do espírito corporativo e da memória técnica das empresas, a partir dos planos de demissão motivada implementados logo após as privatizações, como parte da estratégia de ajuste dos novos investidores.



Por exemplo, os novos gestores da CERJ e da Light efetuaram, em cada uma de suas empresas, um amplo processo de enxugamento de pessoal, terceirizando parcelas significativas dos quadros técnicos das empresas. No caso específico da Light, a empresa demitiu 4.100 trabalhadores somente entre maio/96 (período da privatização) a março/98, o que representou uma redução de 37% no quadro de pessoal. No caso da Escelsa, a empresa tinha 2.602 empregados em 1994 e, em 1997, este número foi reduzido para 1.170. A CERJ também não fez por menos: de 6.000 empregados em 1994, reduziu este número para cerca de 3.000 empregados em 1998. Da mesma forma, os novos gestores da Coelba pretendem demitir mais 300 empregados no ano de 1998, apesar da empresa ter reduzido em 40% seu efetivo de pessoal no processo de preparação para a privatização.

Também a nova gestão da CEMIG — caracterizada pela parceria entre os grupos norte-americanos AES e Houston que detém a terça parte do controle acionário da empresa — vem sendo marcada pela implementação de um enxugamento de pessoal expressivo (quase duas mil demissões entre 1996 e 1997 — 14.500 empregados em 1996 contra 12.550 empregados em 1997) estando planejada, ainda, a demissão de mais 500 empregados em 1998.

Este processo de enxugamento tem contribuído para os já citados problemas no fornecimento de energia nas áreas de concessão, tais como os já citados casos da CERJ e da Light, gerando profunda insatisfação, entre seus consumidores, sobre a qualidade dos serviços prestados. Recentemente, a Light e a CERJ foram multadas em 0,1% do seu faturamento, passaram por processos de auditoria da ANEEL para apuração de possíveis descumprimentos do contrato de concessão e têm prazo de 60 dias para cumprir mais de 40 recomendações para a melhoria dos serviços, sob pena de receberem punições gradativas (de multas ao cancelamento da concessão).

Vale acrescentar que, antes da privatização as empresas já vinham sendo submetidas a um ajuste prévio para a venda. De fato, o conjunto das empresas do setor elétrico brasileiro promoveu um amplo processo de ajustes administrativos: demissões e terceirização de suas atividades. Este processo iniciou-se previamente à privatização das empresas e representou, por exemplo, em termos de demissões, uma redução de 17% no número de eletricitários em todo o Brasil, entre 1994 e 1996.”



Acrescentamos que as privatizações ainda geram o risco de que as empresas privadas adquirentes entrem em dificuldades financeiras e prejudiquem sobremaneira seus consumidores, pela incapacidade de manterem seus serviços adequados. Mesmo que, posteriormente, ocorra uma intervenção nas concessionárias que estejam em tal situação, o lapso temporal inerente ao processo é capaz de trazer danos irreversíveis aos consumidores e às economias locais.

Semelhante quadro desolador já ocorreu no caso referente ao Grupo Rede, cuja situação de penúria, que se arrastou por muitos anos, causou grandes prejuízos e transtornos às populações das áreas em que atuava. Em 31/08/2012, a Aneel viu-se forçada a decretar intervenção administrativa nas seguintes concessionárias sob controle desse grupo empresarial: Companhia de Energia Elétrica do Estado do Tocantins (CELTINS), Empresa Energética de Mato Grosso do Sul (ENERSUL), Centrais Elétricas Matogrossenses S.A. (CEMAT), Companhia Força e Luz do Oeste (CFLO), Caiuá Distribuição de Energia S.A., Empresa Elétrica Bragantina S.A. (EEB), Empresa de Distribuição de Energia Vale Paranapanema S.A. (EDEVP) e Companhia Nacional de Energia Elétrica (CNEE). O objetivo dessa medida drástica era, de acordo com a agência, assegurar a prestação adequada do serviço público de distribuição de eletricidade. Apenas a Celpa, distribuidora do Estado do Pará sob controle do grupo, pela razão de que já se encontrava em processo de recuperação judicial, não foi incluída na intervenção.

Cabe destacar que as distribuidoras sob intervenção, à época, atendiam a nada menos que 3.072.815 unidades consumidoras, de acordo com dados da Aneel. Sob o aspecto financeiro, o voto do diretor responsável por orientar a Diretoria da agência reguladora quanto à intervenção na CEMAT mostrou que o Grupo Rede encontrava-se em situação de inadimplência setorial generalizada (R\$ 664 milhões em 2/7/2012), inadimplência tributária (R\$ 537 milhões em 31/3/2012) e inadimplência com os mútuos (R\$ 246 milhões em 31/3/2012, vencidos desde 31/8/2011), apresentando dificuldades para captar recursos para aporte nas distribuidoras sob seu controle e gestão inadequada dos



recursos financeiros das concessões, tendentes a comprometer a continuidade das operações das concessionárias, inclusive com risco de contágio aos demais agentes setoriais.

Em 2014, o processo culminou com a transferência da gestão das companhias ao Grupo Energisa, sendo que a Celpa acabou sendo adquirida pela empresa Equatorial Energia. Ressalta-se que, ao final das providências tomadas pela Aneel, o grupo de trabalho GT-Intervenção concluiu pela comprovação das causas determinantes da intervenção e recomendou o indiciamento de quatro administradores do Grupo Rede, com a permanência do bloqueio administrativo dos bens e direitos dos indiciados.

Assim, por todas as razões aqui expostas e com o objetivo de interromper o processo de privatização das distribuidoras federais de energia elétrica, que deverá causar significativos danos à população e à economia dos estados afetados, bem como aos trabalhadores dessas estatais, contamos com o apoio dos colegas parlamentares para sua rápida aprovação, dada a urgência requerida, uma vez que, segundo a imprensa⁴, o presidente da Eletrobrás afirmou, em 11 de agosto último, que a companhia mantém a meta de privatizar as distribuidoras em dezembro deste ano de 2017.

Sala das Sessões, em 13 de setembro de 2017.

Deputado MOISÉS DINIZ – PCdoB/AC

Deputado Léo de Brito – PT/AC

Deputado Carlos Andrade – PHS/RR

Deputado Paulão – PT/AL

Deputado Assis Carvalho – PT/PI

Deputado Expedito Netto – PSD/RO

Deputado Ronaldo Lessa – PDT/AL

Deputado Givaldo Carimbão – PHS/AL

⁴ Ver Valor Econômico de 11/08/2017: Eletrobras definirá modelo de venda de distribuidoras em setembro. Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/5077290/eletrobras-definira-modelo-de-venda-de-distribuidoras-em-setembro>.