

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

PROJETO DE LEI Nº 1.534, DE 1999

Proíbe a privatização de usinas hidrelétricas em todo o País.

Autor: Deputado Jorge Costa
Relator: Deputado Moreira Ferreira

I – RELATÓRIO

A proposição em exame, de autoria do nobre Deputado Jorge Costa, objetiva, de forma unívoca e direta, proibir a privatização de usinas geradoras hidroelétricas e cancelar processos de privatização não concluídos antes de entrar em vigor a lei projetada.

Por respaldo da iniciativa, alude o proponente ao processo de transferência para o setor privado das empresas distribuidoras e comercializadoras, responsável, no seu entender, pela “visível degradação dos serviços privatizados na área de distribuição e comercialização de energia elétrica”.

Já a privatização das usinas hidrelétricas, acrescenta o Autor, defrontar-se-ia com a possibilidade de transferência do controle do potencial hídrico, um de nossos maiores e principais recursos naturais, para as mãos dos empresários privados, brasileiros ou estrangeiros, cujas decisões são impulsionadas pelo lucro.

Menciona a presença estatal relevante no setor hidrelétrico em países como o Canadá, a Noruega e os Estados Unidos, neste sobretudo quanto ao aproveitamento do vale do Tennessee, e contrapõe as inúmeras possibilidades de utilização dos nossos grandes rios.

Nessa linha de idéias, ressalta a essencialidade da água para a existência humana e a escassez dos recursos hídricos em escala global, para justificar a assertiva de que os aspectos múltiplos do seu uso e de sua propriedade terão que estar sob controle da sociedade, via Estado.

Arremata a argumentação com a lembrança dos princípios que fundamentam a Política Nacional de Recursos Hídricos, expressos na chamada Lei das Águas (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997), regulamentadora do inciso XIX do art. 21 da Constituição.

Em seu trâmite anterior pela douta Comissão de Economia, Indústria e Comércio, a matéria recebeu substitutivo do Relator, Deputado Clementino Coelho, do qual divergiu, em amplo e fundamentado voto em separado, a Deputada Lídia Quinan, que preconiza a rejeição tanto do Projeto quanto do Substitutivo da Comissão.

Em síntese, o texto oriundo da CEIC, ao contrário de proibir, fixa normas para a desestatização de empresas do setor elétrico, de cujo processo apenas ficaria excluída a Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF.

A solução alvitrada pelo Relator em seu parecer assenta-se sobre razões adiante sumariadas:

- *os sistemas elétricos caracterizam-se por fortes implicações de caráter ambiental e exigem planejamento integrado e operação centralizada;*
- *os múltiplos usos dos reservatórios demandam pesados investimentos em regularização de bacias, controle de enchentes, proteção de solos, irrigação, construção de hidrovias e outros, pouco atraentes para o empresário privado;*
- *a privatização do setor energético representa riscos de se desarticularem sistemas infra-estruturais básicos;*
- *não se pode tratar a energia elétrica como simples commodity e suas unidades geradoras e distribuidoras como meros agentes de mercado;*
- *no setor energético há que se atentar para o atendimento das necessidades básicas da coletividade e qualidade dos serviços, para os impactos ambientais e os custos ao consumidor;*
- *a privatização do setor elétrico deve ser precedida de estabelecimento de normas voltadas à preservação ambiental, qualidade e confiabilidade dos serviços, e respectivas tarifas para os consumidores, e à delimitação dos contratos de concessão;*
- *a importância estratégica do controle das unidades hidrelétricas é maior nas regiões semi-áridas, para as quais as bacias hídricas se constituem quase único vetor de sobrevivência humana, exemplificando com a utilização da bacia hidrográfica do São Francisco, mormente à vista da projetada transposição das suas águas aos Estados do Nordeste Setentrional;*

- *mais efetivo e consentâneo com o interesse público é permitir a alienação, atendidas exigências para resguardar o múltiplo uso das águas.*

A peça de relatoria recebeu o beneplácito dos integrantes do referido colegiado técnico e está consubstanciada em substitutivo ao projeto original, do qual fazem parte as seguintes medidas:

“Assim, além de alterações relativas à necessária exatidão conceitual – já que, por exemplo, não serão eventualmente privatizadas usinas hidrelétricas, mas sim empresas que as possuem -, incluímos dispositivos com as seguintes exigências para inclusão das empresas no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND):

- 1. obrigatoriedade de emissão de ações de classe especial – a chamada **golden share** -, na desestatização de qualquer empresa exploradora de energia hidráulica, de forma a que o ente estatal mantenha condições de influir nas decisões empresariais de forma a garantir a correção e universalização do serviço;*
- 2. obrigatoriedade de que seja ouvido, previamente à alienação de empresas do setor, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH;*
- 3. revisão prévia da outorga de águas, adequando-a às exigências de prevalência para uso humano e agrícola;*
- 4. impossibilidade de indenização para o comprador no caso de uso da água da bacia para os usos prioritários, desvinculados da geração de energia; e*
- 5. obrigação de se aplicar ao menos 50% do montante obtido com a alienação em prol das respectivas bacias.*

Por outro lado, preocupados com a situação do semi-árido e com a necessidade de se ampliar a oferta de energia elétrica através de novos investimentos, incluímos os seguintes dispositivos:

- 1. proibição da alienação da CHESF;*
- 2. permissão para alienação do direito de explorar, sob regime de concessão, novos aproveitamentos hidrelétricos, desde que as respectivas unidades sejam construídas pelo setor privado.”*

Por aditamento que requeri ao despacho original de distribuição da proposição aos órgãos técnicos competentes para exame de mérito, a matéria vem a esta Comissão de Minas e Energia e seguirá à de Finanças e Tributação.

Expirado o quinquídio, não houve oferta de emendas à proposição.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A vedação pretendida pelo autor do Projeto afigura-se contrária ao interesse nacional, em manifesto contraste com os fundamentos mais relevantes da política econômica que vem sendo conduzida com sucesso no País. Demais disso, dita proibição coloca-se como antípoda das diretrizes e programas governamentais voltados ao setor energético, e situa-se, na verdade, na contra-mão dos planos de desenvolvimento e do processo de modernização e inserção da economia brasileira no contexto neoliberal e globalizador que impulsiona o quadro das relações mundiais na atualidade.

Os argumentos trazidos em prol de medida assim fora do contexto nacional e internacional parecem não refletir a melhor angulação para equacionamento do problema, ou partem de premissas desfavoráveis que não se verificaram na maioria dos processos de privatização. Sirva de exemplo o caso das empresas do setor de distribuição e comercialização de energia elétrica que, geralmente, experimentaram ampliação de investimentos e têm avançado rumo à universalização e elevação da qualidade dos serviços, na conformidade das obrigações assumidas no bojo dos contratos de concessão, ou em decorrência destes.

Sobretudo, o que se observa é a continuidade da presença do Poder Público nos segmentos da distribuição e comercialização, mesmo após a transferência das atividades a empreendedores privados, graças à ação fiscalizadora e reguladora da Agência Nacional de Energia Elétrica, que tem cumprido seu papel e demonstrado o acerto dos fundamentos da atual política setorial. Dessa forma, o Estado reserva-se o que lhe é próprio e incontestável, exercitando sua competência para disciplinar e fiscalizar a exploração dos potenciais hidrelétricos até a prestação final dos serviços aos consumidores.

Na realidade, a dinamização e impulsionamento do setor energético, como um todo, pende de aprovação do Projeto de Lei nº 2.905, de 2000, em apreciação na Casa, através do qual o Governo Federal pretende dar nova configuração ao setor energético do País, com o aporte de medidas impactantes e arrojadas que colimam a consolidação do processo de desestatização, a expansão dos investimentos privados setoriais no campo da geração e distribuição, a melhoria de qualidade dos serviços, o atendimento das metas de universalização e a redefinição de aspectos de grande importância da política tarifária.

Acresce a circunstância de que a privatização das geradoras não implica apropriar-se a concessionária dos recursos hídricos ou dos potenciais de energia elétrica na área de exploração, que continuam em poder da União, cabendo à empresa apenas o direito de explorar a usina pelo tempo da outorga, tornando esta ao Poder concedente ao termo da concessão.

A essa altura, importa adentrar as razões e considerações aduzidas pelo nobre Relator junto à Comissão de Economia, Indústria e Comércio, o qual, embora preconizando diretriz oposta à do Projeto, opta por sujeitar a desestatização da geração hidrelétrica a série de exigências e condições, das quais entretanto excepciona o sistema CHESF, que ficaria de fora do processo de privatização.

As alegações invocadas em prol do substitutivo ofertado àquela Comissão e por esta aceito, no entanto, devem ser confrontadas com os dados que informam a realidade setorial e brasileira.

Um dado relevante ao exame da matéria é a participação superlativamente majoritária da geração de origem hidrelétrica, acima de 90% do total de energia, a qual poderia ser afetada em seu processo de expansão com a aprovação do Projeto em tela, diante do quadro de escassez de recursos públicos para novos investimentos.

Também se constitui notável peça de instrução para a discussão da medida alvitrada no Projeto o voto em separado proferido pela nobre Deputada Lídia Quinan, junto à Comissão de Economia, Indústria e Comércio.

Assim, no que tange à fundada e justa preocupação enfatizada pelo Relator, percutindo as mesmas observações do Autor do Projeto, quanto aos reflexos ambientais da utilização dos recursos hídricos e à garantia de aproveitamento dos múltiplos usos potenciais que proporcionam as bacias hidrográficas e reservatórios, trata-se de políticas já definidas pela legislação em vigor.

De fato, ditas políticas remontam ao advento da moderna legislação ambientalista brasileira e ao sistema de proteção por ela institucionalizado, bem como por efeito da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, a chamada Lei das Águas, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, a teor da qual não subsiste qualquer dúvida quanto ao tratamento conferido às águas como bem de domínio público, ou em relação à priorização reconhecida às necessidades de consumo humano e animal, ou, ainda, quanto à gestão pública dos múltiplos usos e potenciais hídricos.

O conjunto de diretrizes e ordenações acolhidas pela nova lei vem sendo implementado, em suas várias ações e programas, graças à estruturação do sistema que tem no ápice o Conselho Nacional de Recursos Hídricos. A esse cenário, soma-se a participação dos órgãos do sistema de proteção ao meio ambiente, também estes dotados de legislação abrangente e atual, como instrumentos de atuação eficaz do Poder Público na prevalência de todas as condições e exigências para o aproveitamento dos potenciais hídricos.

Diante do contexto das razões do ilustre Relator, a exceção que privilegia o sistema CHESF afigura-se antinômica e órfã de razões bastantes de convencimento, seja porque grandes unidades geradoras se fazem presentes em outras bacias, seja porque as desigualdades regionais e estado de carência de populações podem ser identificadas em diferentes áreas, seja ainda porque a regularidade do regime dos rios e garantia de vazão das águas para a geração hidrelétrica independem de a gestão ser estatal ou privada, e deve atender também os outros usos em projetos de irrigação ou abastecimento.

Ocorre que a questão do controle e garantia da vazão obedece ao planejamento de operação do sistema hidrelétrico, a cargo do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), instituído pela Lei nº 9.648, de 1998, sob autorização e fiscalização da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), esta criada pela Lei nº 9.427, de 1996. O mesmo Operador Nacional do Sistema Elétrico dispõe do Mecanismo de Realocação de Energia (MRE) para fazer a compensação de carga do sistema através de outras usinas interligadas, em caso de queda nos níveis dos reservatórios por efeito de fenômenos climáticos, ou outras causas de que resultem disfunções do sistema.

Após focar o aspecto essencial da desestatização, de cuja análise se faz de todo inconveniente a vedação proposta pelo Projeto e não recomendável a exceção alvitrada no Substitutivo da CEIC, remanescem alguns pontos igualmente desfavoráveis a considerar no texto deste mesmo Substitutivo.

Cite-se, primeiramente, a obrigatoriedade de emissão de ações de classe especial do capital social das empresas do setor elétrico, como condição para sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização, regulado pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Além de se afigurar medida isolada ou setorializada no âmbito de todo o PND, a instituição das *golden share* teria o efeito de verdadeiro antídoto ao processo de desestatização, desde que o controle ou a decisão sobre matérias importantes

explicitadas nos estatutos sociais ficariam na dependência de manifestação favorável do detentor das referidas ações.

Ora, as finalidades objetivadas com as *golden share*, tal como alinhadas no parágrafo único do art. 4º do Substitutivo, ou seja, "... de forma a que reste garantida a proteção ao interesse público e direitos dos usuários, mormente quanto à expansão e à qualidade do serviço", podem ser melhor asseguradas e tornadas efetivas mediante cláusulas contratuais das concessões ou permissões e a ação fiscalizadora das agências competentes, munidas de sanções que podem chegar até à cassação da outorga.

Por outro lado, presumivelmente, a existência da referida classe de ações com poder praticamente de veto inibiria profundamente o interesse pelas licitações e contribuiria para depreciar as avaliações das empresas disponibilizadas ao mercado.

Em seguida, a revisão geral de outorgas de águas das unidades de geração hidrelétrica, colocada como condição para serem incluídas no PND, consoante a previsão do art. 5º, também se faz desnecessária, uma vez que a finalidade colimada com a medida, qual seja a de "garantir a obediência aos padrões legais vigentes para as mesmas, notadamente no que concerne à prevalência e prioridade para os usos humanos e agrícolas", deve ser objetivo permanente e independente de a unidade energética permanecer sob controle estatal ou privado. Cabe às Agências competentes proceder a essa conformação dos sistemas às referidas prioridades de uso.

Em terceiro lugar, a fixação de percentual elevado, incidente sobre o montante arrecadado com a alienação das empresas do setor hidrelétrico, para ser aplicado em investimentos nas bacias hídricas respectivas, antes da destinação prevista no art. 13 da Lei nº 9.491, de 1997, igualmente se distancia dos postulados e parâmetros adotados pelo Programa Nacional de Desestatização, cuja implementação, no entanto, deve prosseguir sem desvios ou atalhos que frustrem seus objetivos.

No passo seguinte, causa estranheza outra exceção ou excepcionalidade em nada justificável, trazida pelo art. 8º do Substitutivo, que autoriza a alienação do direito de explorar novos aproveitamentos hidrelétricos "sem a observância do contido nesta lei". Significa dizer que os novos investimentos privados em geração hidrelétrica ficariam dispensados de toda a preocupação com o meio ambiente e os usos múltiplos das águas, assim como desobrigado da emissão das *golden share*, contrariando, a toda evidência, os fundamentos invocados para a oferta do substitutivo.

A sua vez, as disposições dos arts. 3º e parágrafos e 8º vêm conferir novas atribuições ao Conselho Nacional de Desestatização e ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o que parece defeso à iniciativa parlamentar (art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição), assim como a aplicação das novas regras aos procedimentos de desestatização "já iniciados, desde que ainda não liquidados os respectivos leilões", consoante o art. 9º, pode entender-se como vulneração das disposições editalícias e todo o processo licitatório, alvejando situações pré-constituídas e os direitos dos licitantes, aspectos que, entretanto, serão melhor apreciados subseqüentemente pela douta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

Por todo o exposto, ressaltando embora os bons propósitos que animaram tanto o autor do Projeto quanto a contribuição do órgão técnico que nos antecedeu, pronuncio-me contrariamente ao Projeto de Lei nº 1.534, de 1999, e ao Substitutivo da douta Comissão de Economia, Indústria e Comércio.

Sala das Reuniões, em 07 de dezembro de 2000.

Deputado **MOREIRA FERREIRA**
Relator