



## Setor elétrico enseja planejamento para interesse da coletividade

Um dos grandes desafios do setor elétrico, no âmbito da dicotomia dogmática-pragmática, consiste em efetivar na prática o disposto no plano plurianual, com relação às diretrizes traçadas para expansão da infraestrutura e observância dos pilares setoriais: modicidade tarifária, qualidade do suprimento e segurança energética. Denominamos desafio, porque é tradição administrativa e governamental no Brasil não se levar a sério o cumprimento do que se estipula em nível de diretriz nos planos de governo.

Apesar de o decreto-lei nº 200, de 1967, ainda no regime militar, já tratar da importância do planejamento, a realidade costuma ser bem diferente. Muitas vezes, fazem-se planos e mais planos apenas com intenções retóricas, ou com o mero objetivo formal de cumprir o que determina a Constituição ou mesmo a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois dependendo do plano, a não elaboração, pode até gerar perda de mandato do chefe do Executivo por crime de responsabilidade.

O fato é que o planejamento estatal, seja no tocante ao setor elétrico ou não, é tema pouco estudado pelo Direito, por vezes devido ao preconceito de determinados juristas em relação ao instituto, visto por alguns como “coisa de socialista” ou doutrina antiliberal<sup>[1]</sup>. Todavia, como bem descortinado por Washington Albino de Souza, “(...) o planejamento constitui rotina das administrações empresariais...”(SOUZA,2005,p.397). Em uma grande empresa do setor privado, símbolo de eficiência na ideologia liberal, nada é feito sem uma “racionalização dos meios disponíveis e ‘fins’ a atingir”, (...) (SOUZA,2005, p.397), isto é, sem planejamento.

Especificamente em relação a MP 579/2012<sup>[2]</sup>, por exemplo, muito se questionou se o Estado poderia intervir dessa maneira no domínio econômico (considerado aqui em sentido amplo, envolvendo serviço público). Em vários setores midiáticos foi travado o debate entre Poder Concedente e concessionárias, sendo alegado que o governo interveio desmesuradamente na economia, e com isso desestruturando todo um setor. Este é um clássico exemplo da polêmica que a intervenção estatal no setor elétrico representa, que deflagra a grande dificuldade de coesão entre o planejamento estatal e as medidas práticas que o efetivam.

Destaca-se que a importância da intervenção estatal na economia começou a ser melhor contemplada no ordenamento jurídico após a primeira guerra mundial, quando ao lado da tradicional organização do Estado e dos direitos individuais, elencou-se direitos sociais, econômicos, culturais, merecendo destaque nesse quesito, a Constituição de Weimar na Alemanha e a Mexicana.

Especificamente quanto ao instituto do planejamento, este passou a ser mais valorizado e aperfeiçoado na economia de mercado, após a crise de 1929 e a 2ª Guerra, em que por exemplo nos EUA, medidas keynesianas de intervenção no domínio econômico foram tomadas para superação da crise.

Interconectando planejamento e intervenção estatal, pode-se dizer que o planejamento na realidade opera como se fosse uma radiografia da realização social que se pretende alcançar. Segundo Eros Grau, “o planejamento(...) não configura modalidade de intervenção(...), mas simplesmente, um método a qualifica-la, por torná-la sistematizadamente racional” (GRAU,2008, p. 130). Isso porque, para o referido autor, as três modalidades de intervenção ou atuação estatal são: 1) Intervenção por absorção ou participação; 2) Intervenção por direção; 3) Intervenção por indução<sup>[3]</sup>. Na primeira, quando o Estado



intervém por absorção, o Estado controla inteiramente os meios de produção (regimes socialistas) ou atua como Estado empresário em atividade econômica em sentido estrito em regime de monopólio. Ainda no primeiro caso, quanto o Estado intervém por participação, ele assume parcialmente o controle dos meios de produção, competindo com empresas privadas em atividade econômica em sentido estrito.

Ainda segundo o autor: “No segundo e no terceiro caso, o Estado intervirá sobre o domínio econômico, sobre o campo da atividade econômica em sentido estrito. Desenvolve ação então, como regulador dessa atividade” (GRAU,2008 p. 127). Se se trata de intervenção por direção, o Estado por meio de comandos imperativos, impõem determinadas condutas aos agentes que exploram atividade econômica em sentido estrito, inclusive as próprias empresas estatais que desenvolvem atividade econômica em sentido estrito. Caso se trate de intervenção por indução, o Estado por meio de normas dispositivas, faz um convite, um estímulo ou incitação aos agentes econômicos no sentido de eles aderirem voluntariamente a uma opção econômica, que seja vantajosa para eles, mas que seja vantajosa também para o interesse coletivo e social.

Washington Albino de Souza, ao contrário de Eros Grau, vê o planejamento como técnica de intervenção do Estado no domínio econômico, capaz de racionalizar o emprego de meios disponíveis, (quase sempre escassos, segundo a teoria econômica), a fim de deles extrair as consequências mais favoráveis em uma preocupação mais ampla com o equilíbrio de interesses da sociedade. Aduz expressamente Washington Albino de Souza: “Planejamento é o ato político para efetivar a intervenção do Estado no domínio econômico e, portanto, como opção que leva à adoção da técnica da Planificação até a “lei do plano” (...) ( SOUZA 2005,p. 376) .

O primeiro passo para o planejamento, é a elaboração do plano, que pode ser feito apenas por técnicos ou em conjunto com a sociedade. O plano é a peça técnica em que o Estado traça meios e fins a serem alcançados na consecução de suas políticas públicas. Uma vez que o plano, por meio de um projeto de lei, enviado geralmente pelo Executivo para o Legislativo, é aprovado e se transforma em lei do plano, ele juridiciza o fato econômico e sinaliza para a sociedade quais são as ações e objetivos do Estado, pode inclusive sinalizar para a iniciativa privada quais os estímulos e vantagens da aderência ao plano.

O planejamento ocorre via plano plurianual, Lei de Diretrizes e Bases Orçamentárias (LDO), ou Lei Orçamentária Anual (LOA), por imposição constitucional. Ou, ainda, o planejamento também se dá via Plano Diretor, para municípios com mais de vinte mil habitantes, por planos setoriais, como por exemplo, o Plano Nacional de Educação, planos regionais de desenvolvimento, como por exemplo, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado etc.

Da análise do último plano plurianual (PPA 2012/2015), percebe-se no Anexo da lei 12.593/12 do PPA, no Programa 2033 referente a Energia Elétrica, o Objetivo 0019 de “Aproveitar o potencial de geração de energia elétrica a partir da fonte hídrica com modicidade tarifária” (grifo nosso, BRASIL.2012 ,p. 140). Há, ainda, o Objetivo 0029 que diz: “Monitorar, acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético, os processos de comercialização e a implementação da política tarifária em todo o território nacional”(grifo nosso, BRASIL.2012,p. 140). Repare também no Anexo, o Objetivo 0047 “Aprimorar a qualidade do fornecimento e zelar pela modicidade dos preços dos serviços e energia elétrica para a sociedade” (grifo nosso,BRASIL.2012).

É visível, portanto, que o objetivo de modicidade tarifária se repete em mais de um momento entre os



objetivos do Anexo do PPA, o que parece claramente querer sinalizar para o Estado e a sociedade brasileira a redução do custo da energia elétrica no Brasil seja para o simples consumidor, seja para as indústrias. Referida diretriz tem se refletido nas medidas governamentais outorgadas no período? Pode-se dizer que o plano estatal foi observado? Raras as vezes que o Direito cuida de se debruçar sobre as respostas à tais perguntas.

O intuito dos comentários aqui traçados é atentar para a importância do Estado ser um agente econômico ao lado do particular, seja planejando, seja intervindo por absorção/participação, por direção ou por indução na classificação de Eros Grau (2008) e, mais ainda, a importância de se estudar e saber aplicar o plano estatal.

É preciso lembrar do recado do professor Washington de Souza, que “a anteposição entre Planejamento e Mercado, originariamente exaltada, supera-se pelos métodos de adequar os seus respectivos objetivos” (SOUZA,2005, p.397). Ou seja, é possível, embora não seja tarefa fácil, planejar e intervir no domínio econômico combinando os interesses da coletividade e os da iniciativa privada, mas para isso, é preciso, uma ampla visão de conjunto dos problemas da sociedade e do Estado, por parte dos formuladores das políticas públicas bem como a participação democrática de todos os envolvidos, tanto na elaboração, quanto na execução do que se planejou, não podendo o Direito se furtar à análise em todo e qualquer planejamento.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Anexo da Lei 12.593 de 18 de janeiro de 2012.(Plano Mais Brasil). **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos**. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-014/2012/Lei/Anexos/anl12593.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-014/2012/Lei/Anexos/anl12593.pdf) .Acesso em: 13 jan.2016

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2012-2015: projeto de lei**. Brasília: MP, 2011. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2012/mensagem\\_presidencial\\_ppa-2.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2012/mensagem_presidencial_ppa-2.pdf) Acesso em: 14 jan. 2016.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento. Uma Leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)**.8ª ed.São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo, Dialética, 2003.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo e LEITE, Fábio Barbalho. Peculiaridades Do Contrato De Arrendamento Portuário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p.269-295, Jan./Mar. 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Reversão dos bens na concessão. **Revista Trimestral de Direito Público**



---

, v. 7/1994. Editora Malheiros.

SOUZA, Washington Peluso de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 4ª Ed. São Paulo: LTr, 1999.

SOUZA, Washington Peluso de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6ª Ed. São Paulo: LTr, 2005.

[1] O Estado Social é visto como ineficiente, dispendioso, burocrático, inchado e a própria ideia de planejamento sofre um recuo sem precedentes. Em meio a essa polarização ideológica, surge a Constituição de 1988, Constituição cidadã, que claramente ostenta uma Constituição Econômica voltada para a transformação das estruturas sociais, haja vista os art. 1, 3, 6, 7, 170 entre outros. Todavia, Bercovici, faz um alerta: “*A Constituição de 1988 tentou estabelecer as bases de um projeto nacional de desenvolvimento. No entanto, a falta de consenso em torno dela impede que se implemente, a partir das bases constitucionais, tal projeto*”. (BERCOVICI, 2005, p. 85)

[2] Em 11 de setembro de 2012, o governo editou a Medida provisória 579/ 2012, alterando as condições da renovação de concessões de hidrelétricas e de linhas de transmissão que venciam entre 2015 e 2017. O desiderato era reduzir a conta de luz dos consumidores finais, em conformidade com o objetivo anunciado no PPA 2012-2015 de modicidade tarifária. Todavia, para implantação da medida foram impostas novas regras e condições prejudiciais às concessionárias e até mesmo grandes consumidores, que clamaram no âmbito judicial o direito às condições pactuadas em contrato, sob o fundamento da segurança jurídica.

[3] O professor Eros Grau faz o seguinte esclarecimento em relação aos termos *Atuação estatal e Intervenção* Atuação estatal seria um gênero que compreende a “ação do Estado, tanto na área de titularidade própria, quanto em área de titularidade do setor privado”, a passo que Intervenção estatal seria uma espécie de “atuação estatal no campo da atividade econômica em sentido estrito”. (GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 82/83)

### Date Created

01/04/2017