



**Johnny Gustavo Cledes**

Doutorando em Ciência Política pela UFRGS. Mestre em Poder Judiciário pela FGV - Direito/Rio. Especialista em Direito Penal pela UFMG. Graduado em Direito pela Universidade São Francisco. Juiz de direito do Poder Judiciário do Estado de Rondônia, atuando nos Juizados Especiais da Fazenda Pública de Porto Velho. Exerceu diversos cargos no Poder Judiciário como juiz auxiliar da Corregedoria, Coordenador da Operação Justiça Rápida Itinerante na comarca de Porto Velho. Professor de graduação e pós graduação em diversas instituições no estado de Rondônia - Unir, Faro, Avec, Unesc, Católica de Rondônia e Uniron. Professor na Escola da Magistratura de Rondônia - Emeron. Tem experiência em diversas áreas do Direito, com ênfase em Juizados Especiais e Direito Eletrônico (CV-Lattes).



**Johnny Gustavo Cledes Júnior**

Graduando em Direito na Universidade Presbiteriana Mackenzie - São Paulo - SP.

## **ONEROSIDADE NAS BANDEIRAS TARIFÁRIAS: UMA MEDIDA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL OU UMA CORREÇÃO ÀS FALHAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA? UMA ANÁLISE SEGUNDO A TEORIA DE JUSTIÇA DE AMARTYA SEN**

Johnny Gustavo Clemes Júnior  
Johnny Gustavo Clemes

### **RESUMO**

A pesquisa, cujo escopo era identificar se a onerosidade das bandeiras tarifárias constitui desenvolvimento ou se prostra mediante falhas da administração pública brasileira, realizou-se por meio de estudo de caso, com recurso teórico conduzido pelo processo dedutivo. Centrou-se a coleta na teoria de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen. No plano teórico, a conceituação da expressão desenvolvimento é extremamente rica, a tal ponto de se ultrapassar a noção de desenvolvimento na perspectiva de capital financeiro, elevando-se tal noção à expansão das liberdades humanas. Para o estudo de caso, por meio dos métodos de pesquisa, utilizou-se investigação da incidência das bandeiras tarifárias sob o Estado de Rondônia. O resultado constatou que a onerosidade nas bandeiras tarifárias, numa visão restrita, busca uma efetividade ilusória do desenvolvimento constitucional, a qual restou ser uma falha na gestão de geração e fornecimento de energia elétrica pela administração pública brasileira, que porquanto julga e age sob uma racionalidade exclusivamente remediatória, transferindo os problemas governamentais para os consumidores de energia.

**Palavras-chave:** Onerosidade. Bandeira tarifária. Desenvolvimento. Liberdade. Rondônia. Gestão. Energia elétrica.

## ABSTRACT

The research, whose scope was to identify whether the onerosity of tariffs constitutes development or prostrate through failures of the Brazilian public administration, was carried out through a case study with theoretical resource that was conducted by the deductive process. The collection of data was centered in the theory of development as freedom of Amartya Sen. On the theoretical level, the conceptualization of the term development is extremely rich, to the point of surpassing the notion of development in the perspective of financial capital, to the expansion of human freedoms. For the case study, through the research methods, we used an investigation of the incidence of tariff flags under the State of Rondônia. The result of the research found that the onerosity in the tax, in a restricted vision, seeks an illusory effectiveness of the constitutional development, which remained to be a failure in the management of generation and supply of electric energy by the Brazilian public administration, that since it judges and acts under an exclusively remedial rationality, transferring government problems to energy consumers.

**Keywords:** Onerosity. Tariff flag. Development. Freedom. Rondônia. Management. Electricity.

## 1. Introdução

Em tempos de vigência de um sistema político corruptivo e demasiadamente ineficaz na concretização dos deveres fins do Estado, assiste-se, a cada dia, o aumento da indignação e insatisfação dos cidadãos brasileiros e, a exemplo do que ocorre no sistema tributário, também no que tange à organização do sistema de preços públicos, visto que a onerosidade advinda dos valores, além de ter como causa problemas do sistema político, se prostra inadequada em meio a uma crise econômica que atinge a todos.

O fato é que tem se tornado mais claro que, sob a ótica social, a essência consolidada de tributação, qual seja a de expropriar o patrimônio particular para suprir as necessidades da coletividade, está sendo relativizada a ponto de se questionar se a dimensão onerosa dos sistemas arrecadatórios não seria, em verdade, um meio para preencher as falhas de um sistema de administração pública ineficaz. No sistema de preços públicos se tem percebido o mesmo.

Isso decorre, como aspecto geral, do estudo em tela, que o princípio majoritário de limite constitucional implícito de que não pode haver retrocesso constitucional estar-se-á sendo maculado, sobretudo admitindo-se a conceituação que realiza Amartya Sen (2000) sobre o que constituiria um desenvolvimento como liberdade.

## 2. Desenvolvimento

A norma tributária surge, fundamentalmente, contendo a ideia de uma ordem com a significação de captar parte dos recursos dos cidadãos para o Estado, sendo esta expropriação do patrimônio privado *condictio sine qua non* para o objetivo do Direito Tributário, que se traduz em dar subsídios para que o Estado provenha as necessidades de seu povo, atendendo ao bem-comum.

Nesse aspecto, o professor Paulo de Barros Carvalho (2006, pg. 11), conceituando o direito tributário expõe: “é o ramo didaticamente autônomo do direito, integrado pelo conjunto das proposições jurídico-normativas que correspondam, direta ou indiretamente, à instituição, arrecadação e fiscalização de tributos.”

O sistema de arrecadação no Brasil sempre manteve o foco na premissa de que é necessário cobrir despesas do funcionamento da máquina pública para satisfação das necessidades individuais e coletivas. A partir disso, houve respaldo para que prestações tributárias ou não seguissem uma rota de aumentos sucessivos sem que houvesse uma correspondente evolução dos benefícios públicos.

Analisando o caso das “bandeiras tarifárias” tem-se por objetivo questionar a atual ordem de coisas e sugerir que a premissa justificadora dos valores cobrados deva considerar também a

obrigação de eficiência da administração pública, o que se faz com um referencial teórico que reclama atenção para que a justiça social somente ocorrerá na medida em que houver um grau maior de liberdades para os indivíduos.

Conforme admite Amartya Sen (2000) deve existir um processo de desenvolvimento como liberdade, que pode admitir que haja condições impostas para se concretizar o bem-comum, enquanto necessário para haver liberdade. Assim, traçando uma analogia com o autor, pode-se inferir que a formação dos preços públicos (condição imposta) deve ser útil para o bem-comum, mas na medida em que não o é, diante de um sistema de administração falho, constituirá verdadeiro óbice à liberdade.

Eis a razão de questionarmos se o formato de cobrança implementado pelo governo federal tem uma justificativa coerente, considerando os princípios constitucionalmente estabelecidos para a ordem econômica e tributária.

Através da Resolução nº 547/2013,<sup>3</sup> a ANEEL inseriu no Brasil um mecanismo de composição do custo de fornecimento da energia elétrica em que são consideradas despesas extraordinárias em virtude de fatores naturais como, por exemplo, a falta de precipitação pluviométrica. Por ele a agência governamental sinaliza que o preço público fica em patamar normal com a bandeira verde sempre que não houver condições adversas. As bandeiras amarela e vermelha representam sucessivamente situações cada vez mais adversas justificando a cobrança de um adicional para as regiões que estiverem demandando maior custo de geração de energia, o que normalmente é representado pela implementação de usinas termoeletricas.

Rondônia tem histórico de uso dessas usinas termoeletricas porque não possuía produção suficiente por meios naturais e não tinha ligação por rede com outros pontos de produção elétrica brasileiros. Tudo isso até que, em cumprimento ao programa de aceleração do crescimento, o Governo Federal construiu no Estado duas grandes usinas hidrelétricas no Rio Madeira com a finalidade de fornecer energia elétrica para grandes centros de consumo no Brasil, razão pela qual também foram construídas grandes linhas de transmissão.

Tudo isso ocorreu num contexto em que o sul e o sudeste brasileiros viviam uma demanda crescente por energia elétrica especialmente por causa de investimentos nas grandes indústrias e o desequilíbrio ambiental causou alteração nos ciclos de chuvas, diminuindo a precipitação pluvial, o que levou reservatórios a atingirem níveis tão baixos que a produção de energia hidrelétrica tornou-se insuficiente, vez que teve de ser reduzida. Com o acionamento de usinas termelétricas o custo da energia elevou-se, gerando desequilíbrio financeiro ao ponto de ameaçar a saúde financeira das concessionárias e do próprio governo federal.

Nesse contexto, vem a justificativa do governo federal para transferir o custo para o consumidor da energia elétrica, conforme registrado no sítio eletrônico da ANEEL<sup>4</sup>: “Com as bandeiras, a conta de luz fica mais transparente e o consumidor tem a melhor informação para usar a energia elétrica de forma mais consciente.”

Em monografia apresentada na UFRN, Saulo Luiz Gomes da Silva (2016, pp. 22-23) interpreta que através das palavras acima os objetivos da ANEEL podem ser listados como:

- Melhorar a sincronização de preços e custos de energia, sinalizando aos consumidores quando há escassez na oferta de energia e, por consequência, maior risco futuro no seu fornecimento;
- Sensibilizar a sociedade e os consumidores sobre sua responsabilidade no uso racional de recursos naturais limitados e nos impactos, ambientais e econômicos, do uso não eficiente da energia;
- Melhorar a sincronização entre o balanço de pagamentos das distribuidoras com aquisição de energia e as tarifas cobradas dos consumidores, evitando que as empresas sofram impactos financeiros e tenham sua capacidade de investimento afetada.

Como visto, esse objetivo alinha-se com a premissa que registramos, inicialmente, neste trabalho, como fazendo parte de uma visão tradicional. Mas, estaria ela alinhada com referenciais mais atualizados para realização da justiça social?

Saulo Silva (DA SILVA, 2016), em seu trabalho, constatou que o aumento de custos estaria ligado ao problema hídrico e ao

mesmo tempo registra que, de acordo com a ANEEL, nosso sistema é composto por 65,55% de usinas hidrelétricas. Diante dessas informações, válido inferir que é necessário investir em outras fontes de produção de energia e não simplesmente de transferir o custo para os consumidores.

Considerando que a indústria é a maior consumidora de energia elétrica, sinalizar que ela deva economizar tem como possível consequência uma redução de suas atividades e com isso reflexo negativo para a economia nacional pela diminuição do PIB. No que diz respeito ao consumidor individual, isso implica tolher sua liberdade já que representa uma intervenção em seu comportamento que não necessariamente será de conscientização.

Aparentemente, o que se está fazendo é transferir o custo para os indivíduos sem trabalhar as causas e buscar evolução do sistema pela exploração de novas fontes energéticas. Esse caminho é perigoso porque não será possível aumentar sucessivamente o custo da energia elétrica, sendo imprescindível que uma solução garanta a desoneração dos consumidores e a evolução do setor de energia.

Paulo Affonso de Freitas Melro Neto (2015, p.7) tem a mesma conclusão ao escrever que<sup>5</sup>:

... o Estado vem sofrendo certa dificuldade para gerir os gastos com o custeio da geração de energia elétrica, e com a instituição das bandeiras tarifárias passou a responsabilizar o consumidor, indiretamente, pela má gestão administrativa na geração da energia elétrica, bem como pelas condições climáticas que interferem na geração da energia elétrica.

A transparência relatada pela ANEEL deveria estar na gestão do setor e não na formação da conta. É preciso que haja um mapa da gestão do sistema em que seja possível perceber que novas implementações são realizadas para reverter o quadro e de que elas não incluem medidas que oneram os consumidores e sim geram maior eficiência. Dessa forma, perpetua-se o vício que se assentou sobre o sistema tributário. Como não se pode exigir diretamente uma contrapartida para cada tributo pago, o gestor público fica acomodado e tem sua ineficiência protegida por um mecanismo



em que a arrecadação não depende de sua eficiência, bem como de que seus erros não estejam suscetíveis de repercussões por meio de impactos no sistema arrecadatário.

Assim, com o sistema tarifário passa a ocorrer o mesmo. O governante é incompetente na missão de manter o setor energético estável (em disponibilidade de energia e preços) e não se pode questionar sua postura de aumentar os preços sob o argumento de que teria o dever de modernizar o sistema, tornando-o mais barato. Na medida em que os preços sobem, as classes economicamente inferiores tem sua qualidade de vida imediatamente atingida, o que leva ao subdesenvolvimento. Não obstante, os investidores deixam de aplicar recursos no país, havendo prejuízo para novos postos de emprego, desenvolvimento de tecnologias e produtos, bem como diminuição da riqueza circulante.

Em resposta à indagação do Tribunal de Contas da União sobre eventual monitoração dos resultados da bandeira tarifária no comportamento do consumidor, a ANEEL relata que “não dispõe e não tem conhecimento de estudos dessa natureza”<sup>6</sup>.

Essa postura contraditória da administração governamental nos permite concluir que um novo referencial merece ser aplicado para refletir sobre a política de gestão da matriz energética brasileira e sua composição de preços. E nessa esteira de pensamento sugere-se o pensamento de Amartya Sen (2000).

Na obra “Desenvolvimento como Liberdade”, Amartya Sen (2000) traz à baila o enfoque direcionado à questão das liberdades reais dos indivíduos, em que o processo de desenvolvimento é entendido não apenas na perspectiva de crescimento econômico, mas na expansão de disposições sociais, como a saúde e a educação, e também, na expansão dos direitos civis, como a liberdade de participação em discussões públicas seria imprescindível às liberdades humanas.

Na questão que se apresenta de um desenvolvimento expandindo, tais liberdades acontecem exatamente quando esse desenvolvimento é instrumento eficaz para reduzir as principais fontes de privação de liberdade, como a pobreza, negligência do serviço público e destituição social, o que somente o desenvolvimento de expansão econômica não resolve.



Segundo Amartya Sen (2000), a liberdade é o aspecto central do desenvolvimento, por dois motivos: 1) um desenvolvimento bem avaliado é aquele que aumenta a liberdade das pessoas; 2) o desenvolvimento só se realiza com a livre condição de agente das pessoas.

Assim sendo, na obra são trazidos diversos exemplos que deixam clara a importância do processo de desenvolvimento ser ampliado e entendido como um processo integrado de expansão de liberdades substantivas que também são interligadas.

Isso não significa que Amartya Sen entenda que o desenvolvimento de liberdade econômica seja algo pernicioso, ao contrário, o desenvolvimento econômico para ele é muito importante para a expansão de liberdades, mas sozinho não é o suficiente, haja vista que, paradoxalmente, assim como a privação de liberdade econômica pode gerar privação de liberdade social, a privação de liberdade social ou política pode gerar a privação de diversas outras liberdades, incluindo a liberdade econômica.

Prosseguindo no raciocínio de que a liberdade além de objetivo principal do desenvolvimento é, também, um dos instrumentos para consolidar o desenvolvimento. Assinala-se na obra a liberdade do tipo instrumental, ou seja, aquela que contribui para a liberdade humana em geral.

Na obra de Sen (2000), que é usada como marco teórico, cuida-se de cinco tipos de liberdade instrumental, quais sejam: 1) liberdades políticas, 2) facilidades econômicas, 3) oportunidades sociais, 4) garantias de transparência, 5) segurança protetora.

Com efeito, a mensagem trazida pela obra, introdutoriamente, é a de que as liberdades humanas clamam por oportunidades sociais adequadas, em que os indivíduos não são parte passiva e determinada pelo sistema a uma condição, mas detentores da faculdade de construir e moldar seu próprio destino.

A ideia central é a de que a expansão da liberdade humana é tanto o objetivo como o instrumento de progresso, de forma que a liberdade sempre deverá ser o ponto culminante do desenvolvimento e as pessoas devem estar na *condição de agentes* (2000, pg. 77) – sujeitos ativos e não passivos - no processo de afirmação de suas liberdades.

No ordenamento pátrio, por meio dos ditames constitucionais, como já mencionado, está consagrada a perspectiva de evolução, que engloba fortemente a questão tributária, porquanto ser um dos principais instrumentos de desenvolvimento e obriga a administração pública a prover as condições, para que ele se concretize.

Na perspectiva de Amartya Sen (2000), a liberdade – ponto culminante do desenvolvimento - significa tornar a vida dos indivíduos mais desimpedida e mais rica no aspecto social, permitindo que as pessoas sejam socialmente mais completas e possam realizar suas vontades, relacionando-se com o mundo de forma interligada e influenciadora.

Ora, na medida em que a administração pública se faz faltosa pela má gestão administrativa na geração da energia elétrica e responsabiliza o consumidor, instituindo bandeiras tarifárias extremamente onerosas, estar-se-á tolhendo completamente a liberdade dos indivíduos e por conseguinte o desenvolvimento, senão vejamos (Sen 2000, p. 59):

Como já mencionado anteriormente, existem cinco tipos de liberdades instrumentais, a primeira delas a ser enfocada na presente questão são as *Facilidades econômicas*, que consistem no poder de consumo e de compra dos cidadãos, sendo certo que o desenvolvimento de um país, na medida em que o enriquece, também viabiliza um aumento na amplitude do poder de compra dos indivíduos.

Todavia, *in casu* com a má gestão na geração de energia elétrica e frequente instituição de bandeira tarifárias onerosas, o que está acontecendo é o oposto da geração de facilidades econômicas, sobretudo, por se tratar de um país em que segundo a última pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do ano de 2017<sup>7</sup>: “Cerca de 50 milhões de brasileiros, o equivalente a 25,4% da população, vivem na linha de pobreza e têm renda familiar equivalente a R\$ 387,07 – ou US\$ 5,5 por dia, valor adotado pelo Banco Mundial”.

Ressalta-se que na Constituição Federal encontramos um referencial normativo para servir de premissa informativa da política energética que não é só o custeio, mas especialmente a questão

social. Portanto, a política tarifária deve contemplar forma que não onere ainda mais aqueles que já estão no limite de suas rendas, sob pena de ficarem alijados do serviço de energia.

Ademais, resta imperioso que desse contexto geram-se mais problemas para a questão energética, visto que mediante a flagrante privação de liberdade econômica e de acesso aos serviços energéticos ocorre o fenômeno do furto de energia nas favelas e regiões marginalizadas das cidades, sendo que todo esse custo acaba sendo inserido no sistema e pago pelos demais. É preciso que o caminho seja inverso.

Nesse contexto, é possível inserir a segunda modalidade de liberdade instrumental, enfocada por Amartya Sen (2000, p. 59) a de *Oportunidades sociais*, as quais se relacionam aos estabelecimentos feitos pela sociedade que influenciam nas capacidades dos indivíduos, barrando ou viabilizando outras liberdades substantivas, por exemplo: a educação e saúde, sendo que a primeira se faltosa pode impedir as liberdades econômicas das pessoas, pela limitação cognitiva dada à educação insuficiente, e a segunda se efetiva pode auxiliar as pessoas na liberdade de superar uma doença como a obesidade.

Da mesma forma ocorre com o sistema de geração e fornecimento de energia elétrica, no qual se for consagrada uma boa gestão de geração de energia elétrica pela administração pública, é possível haver uma redução e adequação melhor dos preços da onerosa bandeira tarifária, por conseguinte diminuindo a discrepância entre os preços das bandeiras tarifárias em cada Estado e aumentando as oportunidades sociais dos brasileiros, povo este que como foi demonstrado sofre em demasia de falta de recursos financeiros.

Por fim, menciona-se, nessa situação, a liberdade instrumental da *segurança protetora* enfocada por Amartya Sen (2000, p. 60) que concerne na fixação de segurança para as pessoas, para impedir que sofram a miséria e até morram de fome, por exemplo.

Há a necessidade dessa segurança, no entanto em relação ao sistema de bandeiras tarifárias na forma que tem se prostrado não é possível afirmar que a administração pública tem gerado uma segurança protetora em que todos possam ter acesso à energia elétrica sem que precisem burlar o sistema ou mesmo furtar energia.

Quanto à eficiência de mercado, é muito fácil que se pense na efetividade de produção e negociação priorizadas em detrimento das liberdades substantivas das pessoas. Contudo, para Amartya Sen, é possível pensar em eficiência de mercado no sentido de ter como preocupação principal as liberdades substantivas que as pessoas desfrutam.

É preciso que o mecanismo de mercado seja acompanhado de igualdade, ou seja, de medidas sociais que visem à equidade, além da necessidade de se pensar na eficiência de produção para a eficiência de liberdades substantivas. Por conseguinte, para Amartya Sen, o livre mercado possui limites e esses residem justamente no Estado com suas atribuições sociais.

Segundo Amartya Sen (2000, p. 55), o desenvolvimento é um processo de expansão de liberdades reais que as pessoas desfrutam, sendo que tal expansão é considerada como *fim primordial e principal meio* do desenvolvimento.

O aspecto de principal meio, que Amartya Sen também denomina de papel instrumental da liberdade, consiste na maneira pela qual políticas públicas, oportunidades, mudanças e direitos influenciam na consecução dos objetivos do desenvolvimento, isto significa o modo pelo qual o fim primordial poderá ser concretizado. Porém este é um raciocínio que não se encontra presente nos desdobramentos da política de fornecimento de energia elétrica da administração pública brasileira, gerando diversas privações de liberdade e empecilhos ao desenvolvimento.

Na perspectiva de liberdade, chega-se à conclusão que entender o processo de desenvolvimento a partir das liberdades substantivas, constitui tarefa árdua e, para tanto, há necessidade de raciocinar e direcionar o sistema para agir removendo as inúmeras privações de liberdade existentes.

Existem problemas de diversos tipos e diversas ordens enfrentados pela sociedade, especialmente esse relativo a energia elétrica no Brasil e que privam as liberdades dos indivíduos. No entanto, salienta-se que pontos importantes entre esses problemas são as informações específicas, consideradas decisivas para buscar soluções. Amartya (2000) denomina bases informacionais e a partir delas perfaz que

são importantes em momento de juízos avaliatórios, levando-se em consideração teorias de ética e justiça social que se adequam a essas bases informacionais.

Há, na sociedade, um amplo cabedal de instituições sociais, como as operações de mercado, legislações, partidos políticos, poder judiciário, mídia e comunidade em geral que precisam ser levadas em consideração em uma análise econômica do desenvolvimento, visto que é justamente a análise da inter-relação entre os papéis dessas instituições na expansão das liberdades que viabiliza a percepção empírica dos fatores que agregam à ética social, aos valores e ao bem-estar indicando plausivelmente o desenvolvimento social.

O fato é que, enquanto bases informacionais atreladas à ética e justiça social não forem adotadas nesses momentos de juízos avaliatórios, continuará havendo problemas no planejamento da gestão governamental e como foi demonstrado se dificultará que o sistema nacional se porte em prol do desenvolvimento como expansão de liberdades e por conseguinte do bem-estar.

A atribuição da liberdade ao desenvolvimento, que é ponto central no livro de Amartya Sen, remete, como foi aduzido, às capacidades humanas, uma vez que as liberdades possuem uma via de mão dupla com a expansão dessas capacidades humanas e essa expansão com efeito possui relação direta com a melhoria e desenvolvimento.

Com base na obra que presta suporte teórico pode-se dizer, por exemplo, que a melhoria na gestão de geração de energia e bandeiras tarifárias pode melhorar a qualidade de vida dos brasileiros, na proporção em que estará expandindo e facilitando o acesso à energia elétrica, que é indispensável atualmente, aumentando em certa parte o poder de compra dos cidadãos e ainda viabilizando que a arrecadação do governo com os tributos possa ser mais vigorosamente manejada para as áreas de educação e saúde, por exemplo, de modo que tudo isso estará, em síntese, expandindo liberdades e viabilizando o desenvolvimento.

A liberdade é de fundamental importância para o estudo analisado porque possui diversos aspectos, já demonstrados anteriormente que se relacionam com diversas atividades e instituições da sociedade, viabilizando uma melhor compreensão das necessidades e avanços

da estrutura social.

Portanto, *in fine* como proposição, deixa-se a seguinte passagem de Amartya Sen (2000, pg.378) na obra apresentada: “O princípio organizador que monta todas as peças em um todo integrado é a abrangente preocupação com o processo de aumento das liberdades individuais e o comprometimento social de ajudar para que isso se concretize”.

O que se paga pela energia elétrica consumida é um preço público<sup>8</sup>, portanto, importante partir da premissa de que não se trata de uma questão tipicamente tributária, mas da ordem da atuação do Estado na economia por meio dos serviços que monopoliza, portanto, sujeito a regras próprias para colocar limites à sua atuação, bem como para assegurar o cumprimento de seu papel fundamental para com os indivíduos.

Como o fornecimento de energia elétrica está sob o manto da exclusividade estatal, ainda que concessão, ao refletir-se sobre o assunto é importante pontuar que trata-se de serviço essencial e que, em regra, o consumidor não tem como optar por deixar de adquirir, portanto, tem sua liberdade afetada pela administração do setor realizada pelo Governo Federal. Edvaldo Brito (2016, p.43) sustenta que “essas utilidades são de fruição compulsória a ponto de não permitirem alternativas ao indivíduo, porque são oferecidas na linha da assistência vital que é a função maior do Estado do bem-estar social”.

Dada a circunstância de que os reflexos da atuação estatal na gestão do serviço energético alcançam o cidadão de modo a tolher sua capacidade financeira por conta da elevação do custo do serviço sem lhe entregar melhorias compensatórias criado estará um ciclo aprisionante e exploratório. Isso faz com que a comunidade jurídica intensifique suas reflexões e passe a concluir que um novo paradigma seja implantado a fim de que os objetivos constitucionais de justiça social sejam alcançados. Edvaldo Brito (2016. p.191) tem uma ponderação relevante quanto a isso:

Por isso, o autor deste trabalho vem afirmando que as transformações na estrutura econômica ocasionam mudanças na consciência social, arrastando o pensamento jurídico a refletir, dando oportunidade



ao movimento que se pode denominar, sem conotação política, de socializador do Direito para significar a substituição do caráter individual do Direito pelo caráter social. A nova consciência social leva os indivíduos a entenderem os acontecimentos sociais por dois modos principais: 1º. não conformismo com os flagelos, com os males sociais: a fome, por exemplo; 2º. não se admitir mais fatalidades econômicas, reagindo, em consequência, à vida em desigualdade econômica, porque essa desigualdade não se considera mais uma fatalidade, mas, sim, um mal social curável.

Levando a reflexão para o campo constitucional, o Brasil adotou um sistema econômico liberal, porém, nas palavras de Nathalia Masson (2016, p.1235), ressalva-se a importância da participação governamental para realizar a justiça social:

No texto constitucional arnal, embora não se diga expressamente, a opção é pelo capitalismo e pela apropriação privada dos meios de produção. Consagra-se, pois, uma economia de livre mercado, mas com o cuidado de direcionar o processo econômico a um objetivo central: assegurar a todos uma existência digna, buscando o bem-estar social e, sobretudo, a melhoria das condições de vida de todos os integrantes da sociedade.

A constituição federal prescreve em seu art. 170 diversos princípios gerais da ordem econômica, valendo entre eles destacar os constantes dos incisos V e VII, que respectivamente impõem a defesa do consumidor e a redução das desigualdades regionais e sociais. O primeiro porque presume a situação de hipossuficiência do consumidor, constituindo pedra basilar para a construção de uma legislação própria (Lei 8.078/90) na qual ficaram implícitas diversas questões sociológicas que requerem a preservação da autonomia do indivíduo e a proteção contra abusos que não ocorrem somente por entes privados, mas públicos também.

Certamente, o mais importante dos princípios é o da redução das desigualdades regionais e sociais. Nathalia Masson (2016, p.1240) cita que esse princípio também é um dos objetivos fundamentais da república (CF, art. 3, III) e exemplifica o que se espera dos governantes



realizar inspirados por ele:

Justamente sua existência e importância constitucional é que justificam variadas medidas que procuram favorecer regiões mais pobres do país, desenvolvê-las, e, com isso, promover uma maior integração nacional, proporcionando uma melhor distribuição dos recursos. Para exemplificar, pode-se citar a criação da Sudene e Suframa (respectivamente Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e Superintendência da Zona Franca de Manaus), os incentivos fiscais (enunciados no art. 15 I, 1, CF/88), e também os programas governamentais como Fome Zero, Bolsa Escola.

O pacto federativo requer uma atuação do governo central que assegure a isonomia baborsiana (1999), ou seja, de que eventuais tratamentos diferenciados sejam justificados como medida virtuosa para equalizar os diversos entes conforme suas peculiaridades e com foco na geração de benefícios para todos.

Impossível justificar que um estado produtor de energia que exporte para os principais centro consumidores do país seja penalizado com o sistema de bandeiras tarifárias porque houve opção do Governo Federal em concentrar a energia produzida, forçando o Estado produtor a usar do sistema de termelétricas?

É certo que a crise hídrica atinge praticamente todos os estados da federação, mas isso ocorre em proporções diferentes e quem sofrerá os efeitos negativos dos danos ambientais decorrentes da construção das usinas de Santo Antônio e Jirau, bem como os transtornos sociais com o deslocamento de populações ribeirinhas é o Estado de Rondônia.

Nessa complexa fórmula de minimizar desigualdades, há de ser considerado o IDH<sup>9</sup> e a renda per capita<sup>10</sup> da Região Norte que são bem menores quando comparados aos estados situados nas regiões Sul e Sudeste para onde a energia elétrica é redistribuída.

Salta aos olhos que esse cálculo, que deveria ser equalizador, desfavorece o estado de Rondônia na medida que lhe impõe a cobrança de bandeiras tarifárias.

### 3. Conclusão

As bases do sistema tarifário no Brasil estão solidificadas sobre um sistema arrecadatório cujos resultados não demonstram a concretização dos objetivos declarados. Nesse sentido, percebe-se que esse sistema é incompatível com as diretrizes constitucionais quando se propõe um referencial de desenvolvimento como liberdade inspirado na obra de Amartya Sen. A política de preços imposta à população brasileira, além de gerar tratamento desigual, é restritiva na medida em que desestimula a atividade econômica e segrega pessoas das camadas de baixa renda de consumirem licitamente a energia elétrica.

Também deve ser considerado que a aplicação de bandeira tarifária ao Estado de Rondônia contraria toda a principiologia da ordem econômica, ferindo de morte o pacto federativo e o princípio maior da isonomia por onerar excessivamente o referido Estado em relação aos demais, criando circunstâncias para que uns sejam beneficiados em detrimento dos demais de modo a aumentar ainda mais a diferença entre eles.

Os resultados observados, até o momento, indicam que o sistema de bandeira tarifária não gerou desenvolvimento social, pois deixa de favorecer um equilíbrio na gestão de fontes energéticas e com isso terminou por sacrificar os consumidores com a oneração continuada do preço da energia elétrica.

### 4. Referências

BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. Edições Casa de Rui Barbosa, 5ª edição, 1999, Rio de Janeiro.

BRITO, Edvaldo. *Direito tributário e constituição: estudos e pareceres*. Edvaldo Brito – 1. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. Saraiva, 16ª edição, 2006.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. Maleiros Editores, 14<sup>a</sup> ed., São Paulo.

MASSON, Nathalia. *Manual de Direito Constitucional*. 4<sup>a</sup> edição, 2016, Editora Jus Podivn, Salvador.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

1 Curso 2º período de Direito no Mackenzie, Brasil, johnnyjunnior@yahoo.com.br

2 Mestre em Direito pela FGV/DireitoRio; doutorando em Ciências Políticas pela UFRGS, Brasil, johnnyprofessor@yahoo.com.br

3 <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2013547.pdf>

4 [http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias/Output\\_Noticias.cfm?Identidade=8415&id\\_area=90](http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias/Output_Noticias.cfm?Identidade=8415&id_area=90) (resposta a questão número 1)

5 <http://phmp.com.br/artigos/a-ilegalidade-das-bandeiras-tarifarias-no-brasil/>

6 <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2017/10/aneel-diz-ao-...-nao-monitora-impacto-da-bandeira-tarifaria-no-consumo-9927427.html>

7 <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-12/ibge-brasil-tem-14-de-sua-populacao-vivendo-na-linha-de-pobreza>

8 MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. Maleiros Editores, 14<sup>a</sup> ed., São Paulo, pg. 330.

9 <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-uf-2010.html>

10 [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad\\_continua/default\\_renda\\_percapita.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default_renda_percapita.shtm)