

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

ANA BEATRIZ FONSECA IUNES

A análise da tomada de decisão do Poder Executivo referente às políticas públicas no âmbito do processo de desestatização da Eletrobras à luz do princípio da eficiência

BRASÍLIA
2024

ANA BEATRIZ FONSECA IUNES

A análise da tomada de decisão do Poder Executivo referente às políticas públicas no âmbito do processo de desestatização da Eletrobras à luz do princípio da eficiência

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges

BRASÍLIA
2024

ANA BEATRIZ FONSECA IUNES

A análise da tomada de decisão do Poder Executivo referente às políticas públicas no âmbito do processo de desestatização da Eletrobras à luz do princípio da eficiência

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges

BANCA EXAMINADORA

Leonardo Estrela Borges (Orientador)
Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Pesquisa

Guilherme Pereira Pinheiro
Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Pesquisa

Flávio José Roman
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- - PUC/SP

Código de catalogação na publicação – CIP

I92a Iunes, Ana Beatriz Fonseca

A análise da tomada de decisão do Poder Executivo referente às políticas públicas no âmbito do processo de desestatização da Eletrobras à luz do princípio da eficiência / Ana Beatriz Fonseca Iunes. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

111 f. : il. color.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges

Dissertação (Mestrado em Profissional em Direito) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Políticas Públicas – Setor elétrico - Brasil. 2. Princípio da eficiência. 3. Desestatização. I.Título

CDD 353

Dedico este trabalho à minha amada família: aos meus pais, Jorge e Amélia, ao meu marido Leonardo, meus filhos Gabriel e Henrique, aos meus irmãos Bernardo e Fred, pelo apoio incondicional e incentivo para enfrentar a caminhada gratificante do curso de Mestrado.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Prestação de contas CPR.....	42
Figura 2 - Abrangência da Amazônia Legal.....	44
Figura 3 - Racionalidade no ciclo de política pública	61
Figura 4 - Subsídios no setor de energia elétrica.....	67
Figura 5 - 111 localidades aptas ao Programa Pró-Amazônia Legal	67
Figura 6 - Plano de trabalho do CGPAL 2024	71
Figura 7 - Conta do Programa de Revitalização dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba	74
Figura 8 - Conta dos Programas de Revitalização dos Recursos Hídricos das áreas de influência de usinas hidrelétricas de Furnas	79
Figura 9 - Aportes financeiros da Eletrobras.....	81
Figura 10 - Monitoramento de municípios atingidos	82

RESUMO:

O objetivo do trabalho consiste em avaliar as decisões tomadas pelo Poder Executivo no âmbito do processo de desestatização das Centrais Elétricas do Brasil – Eletrobras, efetivada pela Lei nº 14.182/2021, referentes às obrigações condicionantes previstas para o desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Sudeste. O referido Poder condicionou a desestatização ao cumprimento de políticas públicas visando benefícios para o setor elétrico, por meio de um arranjo jurídico-institucional complexo, cuja modelagem tem a previsão de aportes financeiros anuais, que ao final de 10 anos totalizam mais de 8 bilhões de reais. A aplicabilidade dos recursos caberá aos Comitê Gestores instituídos pelos Decretos nº 10.838/2021 e 11.059/2022, que regulamentam a citada Lei. O presente estudo visa confirmar a busca da observância ao princípio da eficiência na atuação do Poder Executivo, no bojo da delegação de políticas públicas ao setor privado.

Palavras-chave: Desestatização; Eletrobras; obrigações condicionantes; arranjo institucional; políticas públicas.

ABSTRACT:

The objective of the work is to evaluate the decisions taken by the Executive Branch within the scope of the privatization process of Centrais Elétricas do Brasil – Eletrobras, implemented by Law No. 14,182/2021, referring to the conditioning obligations foreseen for the development of the North, Northeast and Southeast. The Executive Branch conditioned privatization on compliance with public policies aimed at benefits for the electricity sector, through a complex legal-institutional arrangement, whose modeling foresees annual financial contributions, in a specific bank account, which at the end of 10 years total more than 8 billion reais. The applicability of the resources will be the responsibility of the Management Committee established by Decrees No. 10,838/2021 and 11,059/2022, which regulate the aforementioned Law. The present study aims to confirm the search for compliance with the principle of efficiency in the performance of the Executive Branch, within the scope of the delegation from public policies to the private sector.

Keywords: Privatization; Eletrobras; conditioning obligations; institutional arrangement; public policies.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	A BASE LEGAL DAS OBRIGAÇÕES CONDICIONANTES E A ESCOLHA DO PODER EXECUTIVO EM ATUAR POR MEDIDA PROVISÓRIA.....	15
2.1	O princípio da separação dos poderes e a necessidade de sua atualização para a atuação legislativa do Poder Executivo	17
2.2	A função atípica de legislar do Poder Executivo e o papel do Poder Legislativo na tramitação da Medida Provisória nº 1.031/2021.	20
2.2.1	A origem e os pressupostos para a edição de medida provisória	24
2.2.2	A tramitação da medida provisória no Congresso Nacional e as emendas parlamentares às obrigações condicionantes à Medida Provisória nº 1.031/2021.....	28
2.3	A escolha do Poder Executivo para instituição de políticas públicas por medida provisória.....	31
2.3.1	Exemplos de delegação de políticas públicas desenvolvimentistas ao setor privado por medidas provisórias.....	31
3	A PERTINÊNCIA TEMÁTICA DOS PROJETOS A SEREM DESENVOLVIDOS NAS REGIÕES NORTE, NORDESTE E SUDESTE CORRELACIONADOS COM A ESTRUTURA DO SETOR ELÉTRICO E DA ELETROBRAS	35
3.1	O papel da Eletrobras no setor elétrico brasileiro e o processo de desestatização. ...	36
3.1.1	As obrigações condicionantes previstas na Lei nº 14.182/21	40
3.1.1.1	O Decreto nº 10.838/2021 e as obrigações das Regiões Nordeste e Sudeste do Brasil.....	41
3.1.1.2	O Decreto nº 11.059/2022 e a obrigação da Região Norte do Brasil.....	44
3.2	O suprimento de energia elétrica: geração, transmissão e distribuição	46
3.2.1	A pertinência temática das obrigações condicionantes e a concessão da Eletrobras	48
3.3	A análise do Tribunal de Contas da União acerca do processo de desestatização	51
3.3.1	O entendimento do Tribunal de Contas da União acerca de obrigações públicas previstas no Edital do Leilão do 5G	54

4 A ANÁLISE DO ARRANJO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTA NA LEI Nº 14.182/2021 E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	57
4.1 O princípio da eficiência quanto ao arranjo institucional para obter a finalidade pública desejada.	57
4.2 O arranjo institucional para implementação das obrigações da Lei nº 14.182/2021 .	59
4.2.1 A sistemática do arranjo institucional para a execução das obrigações da Lei nº 14.182/21	62
4.2.2 Programa de Redução Estrutural de Custos de Geração de Energia na Amazônia Legal – Decreto nº 11.059/2022	63
4.2.2.1 Atribuição da concessionária ou da Eletrobras.....	63
4.2.2.1.1 Atribuição e composição do Comitê Gestor do Pró-Amazônia Legal – CGPAL	64
4.2.3 Programa de Revitalização dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba – Decreto nº 10.838/2021	71
4.2.3.1 Atribuição da concessionária ou da Eletrobras.....	71
4.2.3.2 Atribuição e composição dos Comitê Gestores do Programa de Revitalização de Recursos Hídricos	73
5 TRANSPARÊNCIA E MONITORAMENTO DAS AÇÕES	79
5.1 Prestação de contas	80
5.2 Monitoramento das ações	81
6 CONCLUSÃO	83
REFERÊNCIAS	87

1 INTRODUÇÃO

A relação público-privado no âmbito da prestação de serviços vem passando por transformações significativas ao longo do tempo à medida em que o Direito Administrativo vem evoluindo para se adaptar à modernidade, globalização e gerenciamento eficiente das atividades do Estado¹.

As primeiras noções de serviço público surgiram na França, com a Escola de Serviço Público, e abrangia todas as atividades do Estado². A referida Escola era liderada por Leon Duguit com base na ideia de que o serviço público era assumido por uma coletividade pública (*publicatio*) para atender uma necessidade de interesse geral³.

O conceito de serviço público francês evoluiu, ocasionando, inclusive, uma crise na noção do preceito⁴. A ideia inicial de que o serviço público abrangia atividades de interesse geral, somente prestado pelo Estado, foi ficando ultrapassada com a criação de pessoas jurídicas de direito privado para prestação de serviços⁵.

No Brasil, as transformações vêm ocorrendo no âmbito do Direito Administrativo, sob a ideia de competição na prestação de serviços, em que a Constituição Federal de 1988 definiu tanto atribuições exclusivas do Estado, em caráter de monopólio bem como atividades que permitem concorrência:

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem⁶.

O texto constitucional confirmou a execução indireta da prestação de serviço ao prever expressamente que as atividades podem ser realizadas por meio de contratos de concessão ou permissão, precedidos de licitação, sob lei autorizativa conforme artigo 175 da Constituição Federal de 1988 “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”⁷, com a possibilidade de participação de agentes privados nas atividades públicas.

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

³ *Ibid.*, 2023, p. 111.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

⁵ DI PIETRO, *op. cit.*, p. 114.

⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 10 jan. 2025.

⁷ BRASIL, 2023.

Essa participação transfigura-se no movimento de contratualização da gestão de atividades de interesse público (ou *government by contract*) inspiradas pelos princípios da eficiência e do melhor uso dos recursos públicos, que pode ser analisada sob três vertentes: privatização, concessão e publicização.⁸

A privatização, em um conceito mais amplo no sentido de relacionar-se com toda forma de articulação conjunta entre o Estado e os agentes privados para a realização de atividades de interesse público, e um conceito mais restrito ligado à venda da participação majoritária do governo ao setor privado⁹.

A concessão traduz a transferência da gestão de um empreendimento público ao particular sob determinadas condições, e por fim, a publicização que envolve a celebração de contratos com o terceiro setor, organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público¹⁰.

O presente estudo aborda as duas primeiras vertentes acima citadas, a privatização no sentido mais restrito e a concessão, em que o setor público celebra instrumentos contratuais com o setor privado para a consecução de finalidades públicas¹¹.

Na linha de privatização por meio de alienação da posição acionária majoritária do Estado, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Governo adotou uma nova estratégia na década de 1990 no âmbito dos serviços públicos, com o Programa Nacional de Desestatização – PND, instituído pela Lei nº 8.031/1990, posteriormente revogada pela Lei nº 9.491/1997, alterando o desenho do Estado como prestador de serviços¹².

De acordo com a referida lei, a desestatização abrange três situações, sendo aplicável ao presente trabalho a transferência, para a iniciativa privada, a execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, ou daquelas de sua responsabilidade:

Art. 2º [...]

§ 1º Considera-se desestatização:

- a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;
- b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade;
- c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei.¹³

⁸ MENDES, Gilmar F.; SILVA, Raphael Carvalho da; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. Rio de Janeiro: Saraiva Uni, 2017.

⁹ *Ibid.*, 2017, p. 109.

¹⁰ MENDES; SILVA; CAVALCANTE FILHO, *loc. cit.*

¹¹ BREUS, Thiago Lima. **O Governo por contrato(s) e a concretização de políticas públicas horizontais como mecanismo de justiça distributiva**. 2015. Tese (Doutorado em Direito). — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/40312>. Acesso em: 13 out. 2024.

¹² CARVALHO FILHO, 2024, p. 263.

¹³ BRASIL. **Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19491.htm Acesso em: 10 jan. 2025.

O objetivo dessa pauta é, dentre outros, reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades exploradas pelo setor público e contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura; essa mudança demonstra o interesse do Estado em delegar suas atividades:

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:

- I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;
- III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;
- V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;
- VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.¹⁴

No entanto, há que se fazer a distinção entre privatização, desestatização e desinvestimento. Enquanto na primeira busca-se tornar algo privado, na segunda o objetivo é retirar o Estado de certo setor de atividades, ou seja, a titularidade do serviço público permanece estatal, apenas a sua execução é transferida ao setor privado¹⁵.

Em relação ao desinvestimento, instituída pelo Decreto nº 9.188/2017, o qual estabelece regras para adoção de regime especial de desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista, trata-se de alienação, total ou parcial, de ativos integrantes do patrimônio das empresas estatais, por instrumento jurídico negocial, não sendo necessária autorização legislativa, não sendo o presente caso ora em estudo¹⁶.

Algumas desestatizações ocorreram dentro dessa nova linha, como as empresas Eletropaulo, a Embraer, a Vasp, a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Nacional, caracterizando a privatização de empresas estatais como uma alternativa em tempos de crise econômica e fiscal em termos mundiais desde meados da primeira década do século XXI¹⁷.

No âmbito do setor elétrico brasileiro, a recente desestatização da Centrais Elétricas do Brasil - Eletrobras, empresa estatal, foi iniciada por meio da Medida Provisória nº 1.031, editada pelo chefe do Poder Executivo à época, Jair Bolsonaro, em 23 de fevereiro de 2021.

¹⁴ *Ibid.*, 1997.

¹⁵ CARVALHO FILHO, 2024, p. 265.

¹⁶ BRASIL. **Decreto nº 9.188, de 1º de novembro de 2017**. Estabelece regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a adoção de regime especial de desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9188.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.188%2C%20DE%201%C2%BA,sociedades%20de%20economia%20mista%20federais. Acesso em: 10 jan. 2025.

¹⁷ BARGUJANI, Luiz Henrique Sormani (Coord.). **Teoria Jurídica da Privatização**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

Após a processo legislativo perante o Congresso Nacional, a referida MP foi convertida na Lei nº 14.182, publicada em 12 de julho de 2021, sendo o referencial do estudo.

O processo da capitalização da Eletrobras envolveu questões relevantes, dentre elas, a celebração de novos contratos de concessões das outorgas de geração de energia elétrica dos empreendimentos de titularidade da União. Cabe ressaltar que, na desestatização houve a retirada do Estado na execução do serviço público de geração de energia elétrica, e não a titularidade que permanece do Estado, transferindo apenas a execução para uma empresa de capital majoritário privado.

Ocorre que, o processo de desestatização não definiu somente as condições econômicas e comerciais do novo modelo da Eletrobras referentes aos serviços de geração de energia elétrica, também foram previstas obrigações condicionantes ao processo, atribuídas às empresas subsidiárias da Eletrobras, para desenvolvimento de projetos nas Regiões Norte, Nordeste e Sudeste do Brasil, conforme suas áreas de atuação, com posterior inclusão em cláusulas mandatórias nos contratos de concessão.

A Medida Provisória nº 1.031/21 inicialmente definiu os resultados que são almejados pelo Governo Federal com as políticas públicas, que serão executadas por agentes do setor elétrico ou pela própria Eletrobras, quais sejam, a revitalização dos recursos hídricos das bacias hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba; redução estrutural de custos de geração de energia na Amazônia Legal e para navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins; e revitalização dos recursos hídricos das bacias hidrográficas, na área de influência dos reservatórios das usinas hidrelétricas de Furnas, conforme definido no artigo 4º da Lei:

Art. 4º São condições para as novas outorgas de concessão de geração de energia elétrica de que trata o art. 2º desta Lei:

[...]

II - o pagamento pela Eletrobras ou por suas subsidiárias de bonificação pela outorga de novos contratos de concessão de geração de energia elétrica correspondente a 50% (cinquenta por cento) do valor adicionado à concessão pelos novos contratos abatidos das seguintes parcelas:

- a) despesas relacionadas à revitalização dos recursos hídricos das bacias do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba, nos termos da alínea a do inciso V do caput do art. 3º desta Lei;
- b) despesas relacionadas ao desenvolvimento de projetos na Amazônia Legal com vistas a reduzir estruturalmente os custos de geração de energia e para a navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins, de acordo com o disposto na alínea b do inciso V do caput do art. 3º desta Lei;
- c) despesas relacionadas aos projetos na área de influência dos reservatórios das usinas hidrelétricas de Furnas, cujos contratos de concessão sejam afetados por esta Lei, nos termos da alínea c do inciso V do caput do art. 3º desta Lei; e
- d) despesas para ressarcir o valor econômico do fornecimento de energia elétrica para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), conforme tratado no § 6º do art. 6º desta Lei;¹⁸

¹⁸ BRASIL. **Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021**. Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras); altera as Leis nos 5.899, de 5 de julho de 1973, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, 13.182, de 3 de novembro de 2015, 13.203, de 8 de dezembro de 2015, 14.118, de 13 de janeiro de 2021, 9.648, de 27 de maio de 1998, e 9.074, de 7 de julho de 1995; e revoga dispositivos da Lei nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14182.htm Acesso em: 10 jan. 2025.

Políticas públicas tem vários significados. No presente estudo será utilizado o conceito da autora Maria Paula Dallarci Bucci, “Programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados¹⁹.”

As citadas obrigações claramente se traduzem em transferência de políticas públicas para o setor elétrico ao agente privado, e que, de acordo com o Parecer do Plenário do Senado Federal, após analisar esse ponto específico da proposta do Poder Executivo, conclui que em razão das ações a serem desenvolvidas na Amazônia “os consumidores brasileiros serão beneficiados pelo programa, haja vista que se espera alcançar uma redução expressiva da Conta Consumo de Combustíveis (CCC), que é custeada pela CDE”²⁰.

Ainda em referência ao citado documento, com relação às ações para revitalização dos recursos hídricos das bacias do Rio São Francisco e Rio Parnaíba bem como das bacias na área de influência de Furnas, “a crise hídrica pela qual o Brasil passa este ano comprova o quão necessários e oportunos são esses dois programas”²¹.

Para que os resultados acima descritos sejam alcançados, a Lei prevê que as empresas subsidiárias da Eletrobras, a Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF, a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A – Eletronorte e Furnas S.A, dispenderão, no prazo de 10 (dez) anos, o valor total de R\$ 875.000.000,00 (oitocentos e setenta e cinco milhões de reais) anuais, a partir do mês de assinatura dos novos contratos de concessão, a serem depositados em uma conta específica do Banco Central, com gestão de comitês públicos, conforme definido pelo Decreto n° 10.838/21 e pelo Decreto n° 11.059/22, que regulamentam as obrigações condicionantes definidas na Lei n° 14.182/21.

Em documento elaborado pelo Ministério de Minas e Energia – MME, para realização do evento referente ao Programa Pró-Amazônia Legal Eixo “Transição Energética na Amazônia”, nos dias 20 e 21 de junho de 2023²², com participação dos agentes setoriais²³, houve debate quanto à obrigação imposta para aquela região do país, inclusive quanto à avaliação da aplicação dos recursos, o que “carece de melhor entendimento do que seria o parâmetro da eficiência.”²⁴

¹⁹ BUCCI, 1997.

²⁰ SENADO FEDERAL (Brasil). **Parecer n° 136, de 2021 - PLEN/SF**. Do plenário do Senado Federal, sobre o Projeto de Lei de Conversão (PLV) n° 7, de 2021, oriundo da Medida Provisória n° 1031, de 2021, que dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras e altera a Lei n° 5.899, de 5 de julho de 1973, a Lei n° 9.991, de 24 de julho de 2000, e a Lei n° 10.438, de 26 de abril de 2002. Relator: Senador MARCOS ROGÉRIO. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8981474&ts=1730231754728&disposition=inline> Acesso em: 27 jan. 2025

²¹ SENADO FEDERAL, 2021.

²² WORKSHOP DE INTEGRAÇÃO E PLANEJAMENTO, 2023, PROGRAMA PRÓ-AMAZÔNIA LEGAL EIXO TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NA AMAZÔNIA, 2023, Brasília. **Atas** [...]. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cgpal-1/workshop-de-integracao-e-planejamento/workshop-de-integracao-e-planejamento-programa-pro-amazonia-1.pdf> Acesso em: 09 dez. 2024.

²³ Operador Nacional do Sistema – ONS, Empresa de Pesquisa Energética, Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE, Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e Controladoria Geral da União – CGU.

²⁴ *Ibid.*, 2023, p. 3

Nesse sentido, o princípio da eficiência pode ser avaliado sob dois aspectos, um em relação ao modo de atuação do agente público, em que é esperado o melhor desempenho possível de suas atribuições, com agilidade, desburocratização, flexibilização e, conseqüentemente, obter os melhores resultados, ou em relação ao modo de organizar e estruturar a própria Administração Pública, com objetivo de se atingir a melhor prestação de serviço público²⁵, sendo o primeiro aspecto o norteador do presente estudo.

Portanto, vislumbra-se a transformação das relações que envolvem a Administração Pública, cuja autoridade era baseada na legalidade e em posição de hierarquia, com a subordinação entre órgãos e agentes, caracterizando uma Administração Pública burocrática. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/1998, incorpora-se ao texto do artigo 37 da Carta Maior, o princípio da eficiência em que se institui o modelo de governança consensual, com características gerenciais, com objetivo de conferir maior agilidade e eficiência à atuação do Estado²⁶.

No âmbito das políticas públicas, a elaboração e a sua efetivação cabem ao Poder Executivo, que detém o conhecimento das necessidades do país, e a atuação do gestor público com a tomada de decisão de delegar uma política pública ao setor privado bem como o arranjo institucional para sua efetivação, deve ser avaliada com base nos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme preconiza o art. 37 da Constituição Federal²⁷, que regem o modo de agir da Administração Pública.

Os arranjos institucionais criados para implementação de políticas públicas operam uma distribuição de papéis, ou de posições subjetivas jurídicas, e envolve o Poder Público, os beneficiários das ações e dispõe sobre as condições de participação dos agentes privados nos programas, cujas políticas necessitam de mecanismos especiais de financiamento, nos termos do texto normativo²⁸. Segundo Maria Paula Dallari Bucci, “As políticas públicas não são entes ou corpos, mas materializam-se em arranjos de normas, decisões e medidas, correspondendo mais à figura das “tramas”, envolvendo competências públicas e interesses individuais e coletivos, em função de um objetivo comum”²⁹.

Assim, a eficiência visa a produtividade e economicidade, por parte da Administração Pública, e principalmente, com a exigência de reduzir os desperdícios de recursos públicos³⁰ caracterizando a administração gerencial ao implementar algumas técnicas e ferramentas utilizadas em gestão empresarial, na busca de uma gestão mais eficiente, ágil e orientada para resultados³¹.

Importante distinguir eficiência, eficácia e efetividade no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro. Segundo o autor José dos Santos Carvalho Filho, a eficiência está relacionada ao modo pelo qual a atividade administrativa é executada, ou seja, à conduta dos agentes. De outro giro, a eficácia diz respeito aos meios e instrumentos utilizados pelos agentes

²⁵ DI PIETRO, 2023, p. 94.

²⁶ MACIEL, Igor M. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

²⁷ BRASIL, 2023.

²⁸ BUCCI, 1997, p. 102.

²⁹ *Ibid*, p. 91.

³⁰ CARVALHO FILHO, 2024, p. 26.

³¹ BETTI, Bruno. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

administrativos em sua atuação; e por fim, a efetividade traduz os resultados obtidos face aos objetivos inicialmente propostos³².

Com base no ordenamento jurídico, o foco do presente estudo se traduz na avaliação da busca pela eficiência na tomada de decisão do Poder Executivo em delegar à execução de política pública ao setor privado. Quanto à efetividade, ou seja, se os resultados inicialmente vislumbrados pelo poder público serão atingidos, somente após ao final da vigência determinada pela Lei, será possível avaliar.

Posto isto, a presente pesquisa tem como objetivo responder à seguinte pergunta: a atuação do Poder Executivo quanto à delegação de políticas públicas no âmbito do processo de desestatização da Eletrobras, por meio da Lei nº 14.182/2021, está em consonância com o princípio constitucional da eficiência?

A justificativa de se realizar a presente pesquisa vem da necessidade de se analisar a inovação do arranjo institucional trazida por medida provisória, com ratificação posterior do Poder Legislativo, para execução de políticas públicas por agentes do setor elétrico, face à atribuição direta à uma empresa recém privatizada prevendo o financiamento para cumprimento de obrigações que são de responsabilidade do Poder Executivo Federal, mas principalmente, com definição de que a gestão e aplicação dos recursos serão realizados por comitês gestores, claramente valendo-se da maior flexibilidade dos aportes financeiros para realização de finalidades públicas.

Nesse sentido, a forma apresentada pelo Poder Executivo envolve vultuosos valores ao longo de 10 anos nos contratos de concessão para a execução de políticas públicas nas áreas de atuação da Eletrobras, e requer um estudo mais aprofundado quanto à atuação do Poder Executivo, a escolha da utilização dos recursos bem como a relação entre os meios utilizados e a finalidade pública almejada, configurando-se, portanto, na busca da confirmação da observância ao princípio da eficiência expresso na Constituição Federal.

O tema é relevante e gera reflexão em razão da forma de aportes financeiros resultados almejados, sendo caracterizado como política pública transferida a um particular, diretamente, na tentativa de ocupar um espaço em que o Poder Público não consegue preencher em razão da necessidade de atender pautas prioritárias como educação, saúde e segurança³³.

Dessa forma, o presente pretende avaliar a busca do atendimento ao princípio constitucional da eficiência na atuação do Poder Executivo, em relação às obrigações condicionantes, em três vertentes:

- (i) a base legal para previsão das obrigações à Eletrobras e/ou subsidiárias, por meio da escolha do Poder Executivo em tratar o tema por meio de medida provisória, com fundamento em relevância e urgência, e posterior ratificação do Poder Legislativo;

³² CARVALHO FILHO, *op. cit.*, p. 27.

³³BRASIL. **Medida Provisória nº 1.031, de 23 de fevereiro de 2021.** Exposição de motivos. Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras e altera a Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2021/medidaprovisoria-1031-23-fevereiro-2021-791077-exposicao-demotivos-162451-pe.html> Acesso em: 17 jun. 2024.

- (ii) a pertinência temática dos projetos a serem desenvolvidos nas Regiões Norte, Nordeste e Sudeste com a estrutura do setor elétrico e da Eletrobras correlacionados com os resultados almejados, e;
- (iii) a definição do arranjo institucional para implementação das obrigações condicionantes por meio de comitês públicos.

Esses objetivos serão alcançados em três capítulos. No primeiro capítulo será analisada o ato normativo da medida provisória para delegação de políticas públicas ao setor privado por e a participação do Poder Legislativo no processo de ratificação da vontade do Poder Executivo, com abordagem do princípio da separação de poderes e a necessidade de sua atualização, a função atípica de legislar do Chefe do Poder Executivo e o papel do Poder Legislativo no processo perante o Congresso Nacional, por meio de pesquisa bibliográfica e legislativa.

No segundo capítulo será realizada uma breve síntese do papel da Eletrobras no setor elétrico ao longo do tempo para melhor compreensão do processo de desestatização pelo Poder Executivo e respectivos contratos de concessão e a pertinência temática das obrigações condicionantes em relação à Eletrobras e à estrutura do setor elétrico brasileiro para entendimento do impacto almejado pelo Poder Executivo com o desenvolvimento dos projetos nos segmentos de geração e transmissão de energia elétrica, com base nos Decretos que regulamentam as obrigações condicionantes e nos documentos técnicos elaborados pelo Ministério de Minas e Energia – MME.

Por fim, no terceiro capítulo será avaliado o arranjo institucional para a implementação das obrigações condicionantes no tocante à ação governamental, utilizando-se de pesquisa bibliográfica, documentos técnicos elaborados pelos Comitês Gestores do Ministério de Minas e Energia – MME e Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR e análise dos principais pontos da análise do Tribunal de Contas da União – TCU no âmbito da verificação do processo de desestatização da empresa estatal, com objetivo de confirmar o atendimento ao princípio da eficiência na atuação do gestor público face à utilização dos recursos, o meio de participação dos agentes envolvidos e o benefício da coletividade.

2 A BASE LEGAL DAS OBRIGAÇÕES CONDICIONANTES E A ESCOLHA DO PODER EXECUTIVO EM ATUAR POR MEDIDA PROVISÓRIA

As transformações de conceitos e relações jurídicas estão cada vez mais céleres, e não poderia ser diferente. No mundo atual, a dinâmica com que as interações acontecem diariamente, impulsionado pela inovação tecnológica, economia, fatores culturais e sociais, exigem um esforço de todos para acompanhar e tentar adaptar ou evoluir os pré-conceitos que utilizamos até hoje.

No âmbito do Direito há a necessidade de se cada vez mais encontrar soluções para situações modernas pelos órgãos julgadores, inclusive tendo surgido novos ramos de estudo do Direito, em razão na dinâmica das relações jurídicas atuais, bem como a inovação no âmbito da Administração Pública para atendimento às finalidades públicas.

O arcabouço jurídico e a literatura existentes são de grande valia para a formação e consolidação do entendimento dos aplicadores das regras normativas. No entanto, o Direito precisa dar uma resposta à complexidade do mundo moderno cada vez mais crescente e demandante de soluções rápidas, sendo necessária a releitura de conceitos e princípios norteadores do ordenamento jurídico.

Isso vale também para a atuação administrativa em que a forma de organização estatal deve ser atualizada uma vez que os seus instrumentos, muitas vezes, não têm conseguido atingir os fins desejados³⁴. A pluralidade da sociedade contemporânea aproxima o Estado e a sociedade, substituindo uma organização centralizada para uma administração “pluricêntrica”, com características de novos modelos jurídicos³⁵.

No âmbito da Administração Pública, há uma mudança em relação à ideia de atividades meramente burocráticas de processos e atos ordinários para a concepção de uma Administração por Resultados, em que atos gerenciais são previstos para atingir a finalidade pública. Nesse sentido, a aplicação e a interpretação do Direito não podem se separar das consequências jurídicas causadas pelas escolhas realizadas pelas autoridades estatais, e que passa a se preocupar não só com as formalidades necessárias, mas também com os resultados das decisões tomadas³⁶.

No caso ora em análise, as condicionantes ao processo de desestatização da Eletrobras contribuem para a transformação da relação público-privada ao estabelecer uma forma complexa de atuação do setor privado para executar obrigações de responsabilidade do Estado, cujos objetivos são o desenvolvimento de projetos que comporão os programas de políticas públicas para revitalização de recursos hídricos nas Regiões Nordeste e Sudeste e redução de custos de geração de energia na região da Amazônia Legal.

O arranjo legislativo para viabilizar a previsão dos citados programas no ato legal de desestatização da empresa estatal se iniciou com a inclusão das obrigações em medida provisória, que impulsionou o processo perante as Casas legislativas brasileira, por iniciativa do Presidente da República, instaurando o fluxo de verificação dos dispositivos que traduziam a vontade do Poder Executivo à época.

A Constituição Federal de 1988 prevê a possibilidade do Chefe do Poder Executivo adotar a medida provisória, com força de lei, desde que configurada a situação de relevância e urgência, e com imediato envio ao Congresso Nacional para apreciação³⁷. No entanto, o aumento do número de medidas provisórias adotadas pelo Presidente da República vem gerando debate sobre uma suposta excessividade de ingerência do Poder Executivo nas atividades legislativas, de maneira ilegal ou indevida, descumprindo o texto constitucional.³⁸

No entanto, a busca pela eficiência por parte do formulador de políticas públicas, pode justificar a edição de medidas provisórias. Nessa linha, a primeira vertente do princípio da

³⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024

³⁵ *Ibid.*, p. 63.

³⁶ OLIVEIRA, 2024, p. 40.

³⁷ BRASIL, 2023, art. 62.

³⁸ SOUSA, Alexandre Trindade de. **A dependência presidencial em relação às Medidas Provisórias à luz da racionalidade das escolhas legislativas do Executivo**. 2009. 93 f. Dissertação (Mestrado em Economia).— Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/3845> Acesso em: 02 out. 2024

eficiência a que se propõe analisar o presente estudo, pauta-se na escolha do Poder Executivo, ao se valer de medida provisória para delegar programas e políticas públicas ao setor privado, no âmbito de um contrato de concessão, e confirmar a constitucionalidade da Medida Provisória nº 1.031/2021 em relação às obrigações condicionantes ao processo de desestatização da Eletrobras, sem adentrar no mérito da privatização e as questões econômicas que envolvem o tema³⁹.

Ainda, será analisada a tramitação da referida Medida Provisória no Congresso Nacional, a atuação do Poder Legislativo no processo de apreciação do instrumento normativo editado pelo Presidente da República, por meio das emendas parlamentares pertinentes ao tema e a delegação de políticas públicas pelo referido Poder por meio do referido instrumento legislativo.

Para isto, é necessário avaliar o processo de formação, os pressupostos para adoção do referido instrumento e o papel dos atores envolvidos no processo legislativo, que culminou na conversão da Medida Provisória nº 1.031/2021 na Lei nº 14.182/2021, valendo-se do princípio da separação dos poderes e a necessária atualização dessa teoria, a função atípica de legislar do Poder Executivo e a tramitação da Medida Provisória nº 1.031/2021, a atuação do Poder Legislativo na proposta do Poder Executivo, por meio das emendas parlamentares e outros exemplos de delegação de políticas públicas pelo Poder Executivo ao setor privado por meio do referido instrumento constitucional.

2.1 O princípio da separação dos poderes e a necessidade de sua atualização para a atuação legislativa do Poder Executivo

As mudanças que ocorrem ao longo do tempo na História impactam as relações do Estado com a sociedade, ressignificando o papel de cada ator na complexa dinâmica da organização política e econômica, em busca da garantia dos direitos fundamentais e sociais.

A realidade estatal moderna difere da organização política ocidental da época da antiguidade clássica, em que o Estado absolutista concentrava o poder nas mãos de um só (o monarca), depois evoluindo para o Estado Liberal, em que havia a valorização da liberdade do indivíduo, a limitação do poder do Estado e o incentivo a uma economia de mercado e que, por fim, culminou com a exigência do Estado Social, que valoriza os direitos dos cidadãos.

Nessa toada, contra o abuso de poder que era exercido no Estado Absoluto, surgiu o princípio da separação de poderes, concebido como uma técnica de resistência ao absolutismo⁴⁰. O divulgador de tal princípio foi Charles Louis de Secondat, o Barão de Montesquieu, na célebre obra “O espírito das leis”, publicada em 1748, que se baseou em ideais de Aristóteles,

³⁹ Encontra-se em andamento uma Ação Direta de Inconstitucionalidade que visa garantir uma maior participação acionária do Governo Federal na Eletrobras. Para maior entendimento ver a ADIN nº 7385/2023.

⁴⁰ BONAVIDES, Paulo. **Constituinte e Constituição a democracia, o federalismo, a crise contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

John Locke e experiência inglesa⁴¹, que seria difundida mundialmente como um elemento essencial do constitucionalismo moderno⁴².

A ideia principal do pensamento de Montesquieu era identificar uma técnica capaz de controlar o próprio poder, com uma forma equilibrada e moderada de governo, principalmente, com a divisão dos poderes e atribuições de funções a órgãos distintos e autônomos⁴³.

O abuso do poder seria combatido pela forma de constituição do governo e pelas leis, com a ideia de separação dos poderes alcançado significado absoluto. O referido princípio é um dos elementos que caracterizam o constitucionalismo liberal do século XVIII⁴⁴.

Com a Revolução Francesa tornou-se um dogma constitucional, com previsão expressa na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: “Art. 16.º - A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”⁴⁵. A partir da Segunda Guerra mundial a separação de poderes passou a estar positivada como princípio fundamental nas Constituições de quase todo o mundo, correlacionada à ideia de democracia e à garantia dos direitos individuais.

A divisão dos poderes encontrou prestígio na doutrina constitucional do Estado Liberal porque se afirmou como importante mecanismo de garantia de liberdades individuais, frente ao Estado, dando origem ao Estado de Direito Constitucional, com a submissão do poder ao Direito, e ao Estado mínimo com atribuições reduzidas⁴⁶.

Após liberalismo, houve a evolução para o Estado Social, com maior preocupação com os sociais, como saúde, educação, trabalho, principalmente após crises econômicas e guerras mundiais. A possibilidade de maior intervenção do Estado na economia e a atenção para direitos até então postos de lado, caracteriza o Estado de Bem-Estar Social.

A passagem do Estado Liberal para o Estado Social ocasionou também o crescimento do Poder Executivo, o qual ampliou os seus instrumentos de atuação, principalmente os de caráter normativo, para que fosse possível dar respostas rápidas e eficientes às múltiplas necessidades sociais⁴⁷.

No entanto, atualmente, tem-se defendido a releitura da doutrina de separação de poderes, uma vez que não há mais aquela rigidez em contraponto ao absolutismo. É necessário que a compatibilize com a realidade atual. Do Estado contemporâneo se exige a atuação para a efetividade aos direitos fundamentais⁴⁸.

Nesse sentido, o Estado contemporâneo vem desafiando os preceitos constitucionais, em razão do dinamismo das relações sociais, do crescimento das demandas e da velocidade das

⁴¹ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

⁴² BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

⁴³ BARROSO, 2024, p. 620.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 619.

⁴⁵ ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (França). **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. [s.l.]: Assembleia Nacional Constituinte, 1789. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao> Acesso em: 16 jan. 2025.

⁴⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Legislativo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

⁴⁷ BARROSO, *op. cit.*, p. 628.

⁴⁸ BARROSO, *loc. cit.*

transformações políticas, o que exige uma pronta intervenção do Estado para atender as necessidades da sociedade⁴⁹.

No Brasil, a separação de poderes constou desde a Constituição de 1891. A atual Constituição Federal prevê expressamente a existência de três poderes independentes e harmônicos entre si⁵⁰, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, inclusive inserido no rol de cláusulas pétreas⁵¹, ou seja, sem possibilidade de modificação até mesmo por emenda constitucional, no intuito de evitar arbitrariedades e de propiciar o controle de cada um sobre os outros⁵².

Especificamente em relação ao que se pretende assegurar com o revestimento de cláusula pétrea é o núcleo do sentido da separação de Poderes, mas sem inviabilizar mudanças. No entendimento da autora Ana Paula de Barcellos⁵³, “o que o núcleo do princípio determina, em síntese, é uma divisão das funções legislativa, executiva e jurisdicional entre órgãos diversos”.

Segundo o autor José Afonso da Silva⁵⁴, “a ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação de poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário”. Continua o autor, afirmando o entendimento de que atualmente se prefere falar em “colaboração de poderes”.

Passa a existir no Estado Democrático de Direito a multiplicidade de funções em que os três poderes exercem as funções atípicas às suas originárias. O Poder Executivo, a quem cabe administrar o Estado, é possível exercer a função legislativa por meio do instituto da medida provisória. Ao Poder Legislativo, cuja função típica é elaborar as leis (legislar), cabe o julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade e ao Poder Judiciário, cuja função precípua é julgar, aplicar as leis e dirimir conflitos, há previsão de atos legislativos ao elaborar o regimento interno dos tribunais e até mesmo por decisões do Supremo Tribunal Federal quando há omissão do Poder Legislativo.

Quanto ao Poder Legislativo em específico, o autor Uadi Lammêgo Bulos⁵⁵ sugere um novo perfil político no Brasil em razão de *impeachments*, comissões parlamentares de inquérito, atos de corrupção, condutas de improbidade administrativa traduzem os diversos atos que fogem da função típica de simplesmente elaborar leis.

A identificação de novas funções e atribuições aos poderes foi previsto na Constituição Federal de 1988, portanto, não há que se falar em violação ao princípio de separação de poderes ainda existente uma vez que o poder constituinte originário as previu de forma clara em seu texto.

Essa previsão de novas funções por insuficiência absoluta dos “poderes” aceitos até a atualidade, é uma constante no pensamento mais recente daqueles que se preocuparam em se

⁴⁹ CLÈVE, 2011, p. 142.

⁵⁰ BRASIL, 2023, art.2º.

⁵¹ *Ibid.*, art.60.

⁵² NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001.

⁵³ BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

⁵⁴ SILVA, 2019, p. 111.

⁵⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

aprofundar no tema, o que nos apresenta a possibilidade da construção teórica de novas funções estatais⁵⁶.

Não obstante a necessária atualização do princípio da separação de poderes é preciso ter cautela para que não haja imprecisão quanto ao termo “poder”. Este é uno, indivisível e indelegável. O previsto pelo texto constitucional é a manifestação do poder do Estado pelos órgãos que o constituem e os representam nas funções previstas por meio de atos realizáveis de formas diversas.

Apesar de ser necessário atualizar o princípio da separação dos poderes em razão do dinamismo da realidade atual, a previsão expressa como preceito constitucional é devida para atender a duas finalidades: garantir a autonomia de cada um dos Poderes, evitando que a atividade de um dependa da atuação dos outros e ser um mecanismo de controle recíproco, evitando que haja abusos na relação entre eles⁵⁷.

2.2 A função atípica de legislar do Poder Executivo e o papel do Poder Legislativo na tramitação da Medida Provisória n° 1.031/2021.

2.2.1 A origem e os pressupostos para a edição de medida provisória

Conforme explanado no item anterior, a Constituição Federal de 1988 previu expressamente a possibilidade de o Poder Executivo exercer uma função atípica à sua originária, ao prever expressamente a competência exclusiva do Presidente da República em editar medidas provisórias, desde que atendidos os pressupostos de relevância e urgência: “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”⁵⁸.

Convém apresentar brevemente o histórico desse instrumento legislativo uma vez que não se trata de uma inovação do poder constituinte de 1988. As constituições de 1824, 1891, 1934 e 1946 não previam a possibilidade de o Presidente da República emanar atos normativos primários. As Cartas de 1937, 1967 e de 1969 previram o decreto-lei⁵⁹.

A figura do decreto-lei foi criada em 1937, e segundo o autor Paulo Gustavo Gonet Branco⁶⁰ a “utilização se daria mediante autorização do parlamento ou durante períodos de recesso ou dissolução da Câmara dos Deputados. Como o parlamento não se reuniu, o uso do decreto-lei foi absoluto.”

⁵⁶ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

⁵⁷ BARCELLOS, 2023, p. 333.

⁵⁸ BRASIL, 2023, art. 62.

⁵⁹ CLÈVE, 2021, p. 144.

⁶⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. E-book. (1 recurso online). (IDP). ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553629417> Acesso em: 10 jan. 2025.

No entanto, nesse período a edição do decreto-lei acabou sendo fonte de abusos de poder no governo de Getúlio Vargas, marcando o autoritarismo do Estado Novo, e que mesmo havendo avanço no campo dos direitos sociais, os direitos fundamentais foram violados.⁶¹

Após a redemocratização do Brasil em 1946, a Constituição não previu a figura do decreto-lei, para conservar as atribuições do Poder Legislativo. No entanto, em 1961, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 04, que instituiu por um curto período, o sistema parlamentarista⁶², retomando a existência do decreto-lei⁶³. No sistema parlamentarista, “este não se limita a fazer leis, mas também é responsável pelo controle do governo, tomando posições políticas fundamentais”, segundo André Ramos Tavares.

Abusos novamente foram realizados utilizando-se da força desse instituto no golpe militar de 1964, mas a Constituição de 1967 voltou a prever expressamente a figura normativa, mas com delimitação de matéria a qual poderia dispor, apenas em caso de segurança nacional e finanças públicas, caracterizados a relevância e urgência, e desde que não houvesse aumento de despesa.⁶⁴

Com inspiração no modelo italiano de decreto-lei, a Constituição Federal de 1988 prevê expressamente o ato de caráter normativo da medida provisória, com força de lei, em caráter de urgência e relevância, mas com posterior crivo do Poder Legislativo. No entanto, Emenda Constitucional nº 32 de 2001 à Carta Magna de 1988 deu um novo tratamento à medida provisória, inclusive com limitações materiais, permanecendo o texto em vigor até os dias de hoje.

Trazendo os preceitos da medida provisória para o foco desse estudo, o processo de desestatização da Eletrobras foi iniciado pelo Poder Executivo, por meio da Medida Provisória nº 1.031/2021, proposta pelo Presidente da República à época, Jair Bolsonaro, publicada no Diário Oficial da União em 23 de fevereiro de 2021.

Os primeiros pressupostos formais a que deve se valer a medida provisória são a relevância e a urgência, conforme preceitua o art. 62 da Constituição Federal. Segundo Gilmar Ferreira Mendes⁶⁵, “há de estar configurada uma situação em que a demora na produção da norma possa acarretar dano de difícil ou impossível reparação para o interesse público.”

Na Exposição de Motivos da Medida Provisória em análise, elaborada em conjunto pelo Ministério de Minas e Energia – MME e pelo Ministério de Economia – ME, a justificativa dos pressupostos foi a de que o projeto que havia sido encaminhado ao Congresso Nacional na tentativa de desestatização da estatal estava sem andamento desde 2019 e, com isso, a participação da Eletrobras no mercado declinava e o seu valor deteriorava.

Adicionado a isso, ainda se alegou que a segurança energética nacional estaria em risco, tendo em vista que a situação fiscal da estatal “a impedia de realizar investimentos na escala necessária para prover a expansão do setor elétrico de forma compatível com as necessidades do desenvolvimento do País.”⁶⁶

⁶¹ NIEBUHR, 2001, p. 74.

⁶² TAVARES, 2024, p. 1125.

⁶³ NIEBUHR, *loc. cit.*

⁶⁴ *Ibid.*, p. 75.

⁶⁵ MENDES; BRANCO, 2024, p. 1069.

⁶⁶ BRASIL. **Medida Provisória nº 1.031, de 23 de fevereiro de 2021.** Exposição de motivos. Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras e altera a Lei nº 5.899, de 5 de julho de

No tocante aos pressupostos de relevância e urgência houve manifestação de parlamentares contrários ao entendimento do Poder Executivo de que o processo de desestatização cumpria tais requisitos. Em um Ofício sem número⁶⁷, datado de 24 de fevereiro de 2021, líderes da oposição e da minoria alegaram que o momento vivido à época em plena pandemia da Covid-19, a saúde pública necessitava de total atenção do governo, não havendo que se falar em urgência.

A referida manifestação ainda afirma que para caracterização de urgência é necessário que seja demonstrada a irreparabilidade do dano e que a edição da medida provisória aqui tratada ofenderia o princípio da separação dos poderes, uma vez que estaria usurpando a competência do Poder Legislativo.

A desconfiança em relação a edição de medidas provisórias não é descabida, como explanado anteriormente, em razão de “poder” similar que era exercido por decreto-lei, sobre o argumento de ser constitucional, tendo causado fatos com abuso de poder na época de governo ditatorial.

Outro ponto nesse sentido seria a utilização desse mecanismo pelo Presidente da República que pode valer-se de modo abusivo, para situações que não são relevantes e urgentes, uma vez que possui uma linha política e ideológica singular⁶⁸, embora seja eleito diretamente pelo povo, o que pode ensejar a imposição da vontade unilateral que não corresponda a vontade popular.

O Supremo Tribunal quanto a esse ato normativo de natureza emergencial, é relevante destacar a manifestação no âmbito da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.213/DF, em 04 de abril de 2002, no seguinte sentido:

A edição de medidas provisórias, pelo Presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, "caput"). - Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do Presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo Chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República. Doutrina. Precedentes. - **A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o Presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais.**

[...]

A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em

1973, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2021/medidaprovisoria-1031-23-fevereiro-2021-791077-exposicaoemotivos-162451-pe.html> Acesso em: 17 jun. 2024.

⁶⁷ *Ibid.*, *op.cit.*

⁶⁸ NIEBUHR, 2001, p. 74.

razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo, quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de checks and balances, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. Cabe ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes. (grifo nosso)⁶⁹

Resta claro do entendimento da Corte Maior a preocupação com atos abusivos que possam advir com a edição excessiva do ato emergencial de medidas provisórias. No entanto, no caso ora em análise, o ato normativo cumpriu os requisitos constitucionais, conforme entendimento do Poder Legislativo quando acionado para validar posteriormente a proposta inicial.

Importante destacar que ao longo do processo, foram apresentadas duas Ações Direta de Inconstitucionalidade – ADI contra a referida Medida Provisória, perante o Supremo Tribunal Federal – STF. As ADI 6702⁷⁰ e 6705⁷¹, com pedido de liminar, foram ajuizadas pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT e Partido dos Trabalhadores, respectivamente, inconformados com a alegação de relevância e urgência, violação ao princípio da separação dos Poderes e prejuízo ao patrimônio público e ao setor elétrico brasileiro.

Ambas as ações restaram prejudicadas, com fundamento na jurisprudência do STF no sentido de que é necessário o aditamento da petição inicial da ADI, quando há posterior conversão da Medida Provisória em lei, sob pena de perda superveniente de objeto⁷². Tal aditamento não foi realizado pelos autores das ações de inconstitucionalidade, entrando em vigor os preceitos formulados pelo Poder Executivo Federal.

As referidas Ações de Inconstitucionalidade questionaram o cumprimento dos pressupostos formais pela MP 1.031/2021, não se questionando os pressupostos materiais definidos pelo texto constitucional vigente. A Carta Maior preconiza quais temas não podem ser disciplinados por meio do ato do Poder Executivo:

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.213**. Relator: Min. Nunes Marques. REQTE(S) :Partido Dos Trabalhadores – PT. Data: 19 dez. 2023. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774784648> Acesso em: 10 jan. 2025

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6702**. Número Único: 0048668-78.2021.1.00.0000. Relator: Min. Nunes Marques. Reqte.(S)

Partido Democrático Trabalhista. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6119807> Acesso em: 10 jan. 2025

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6705**. Número Único: 0048718-07.2021.1.00.0000. Relator: Min. Nunes Marques. Reqte.(S)

Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6120437> Acesso em: 10 jan. 2025

⁷² ADI 6702 e ADI 6705. Decisão monocrática do Ministro Nunes Marques do Supremo Tribunal Federal, datada de 14/09/2021 e 13/06/2022, respectivamente.

I - relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
 - b) direito penal, processual penal e processual civil;
 - c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
 - d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;
- II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
- III - reservada a lei complementar;
- IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.⁷³

Não havendo, no entanto, óbice para ser abordada a desestatização de empresa estatal e delegação de políticas públicas, como as obrigações condicionantes para promover o desenvolvimento das regiões das áreas de atuação das empresas da Eletrobras.

2.2.2 A tramitação da medida provisória no Congresso Nacional e as emendas parlamentares às obrigações condicionantes à Medida Provisória nº 1.031/2021.

Quanto à tramitação legislativa da medida provisória, por se tratar de iniciativa do Presidente da República, a Casa iniciadora do processo é a Câmara dos Deputados⁷⁴, e produz efeitos imediatos a partir de sua edição, por possuir força de lei expressamente previsto pela Constituição Federal⁷⁵, iniciando-se o prazo para apresentação de emendas parlamentares a partir do recebimento pela citada Casa Legislativa.

As referidas emendas devem apresentar pertinência temática com a Medida Provisória submetida à apreciação do Poder Legislativo, sob pena de serem consideradas “jabutis”, uma prática que, infelizmente, é praticada no processo legislativo quando matérias estranhas à proposta original são incluídas para atender determinados interesses, se valendo da tramitação mais célere da MP.

O Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre o assunto, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF, em que considera o instrumento legislativo da medida provisória, de titularidade exclusiva do Presidente da República, como espécie normativa primária, com pressupostos formais e materiais definidos pela Constituição Federal, e por esta razão, a prática de inserção de emendas parlamentares com matérias estranhas ao objeto original, viola o texto constitucional⁷⁶.

Durante o período definido para apresentação de emendas, foram sugeridas um total de 633 propostas de alteração/inclusão ao texto original da referida Medida Provisória, nas duas casas do Congresso Nacional, sendo que 71 emendas tinham como alvo específico as

⁷³ BRASIL, 2023, art.62.

⁷⁴ BRASIL, 2023, art. 62.

⁷⁵ BRASIL, *loc. cit.*

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5127**. Número Único: 9959550-62.2014.1.00.0000. Relator: Min. Rosa Weber. Reqte.(S)

Confederação Nacional Das Profissões Liberais - CNPL. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4580410> Acesso em: 10 jan. 2025

obrigações condicionantes ao processo de desestatização definidas nos artigos 3º, 6º, 7º e 8º da MP nº 1.031/2021⁷⁷.

Especificamente quanto às obrigações condicionantes para o desenvolvimento de projetos nas Regiões Norte, Nordeste e Sudeste, foco do presente trabalho, a redação original da Medida Provisória nº 1.031/2021 já previa quais os programas deveriam ser realizados pelas empresas subsidiárias da Eletrobras bem como o valor dos aportes anuais e a vinculação a uma conta específica do Banco Central.

O texto original do artigo 3º, inciso V, alínea “a”⁷⁸ da Medida Provisória previa a revitalização dos recursos hídricos da bacia do Rio Francisco, de responsabilidade da CHESF. À redação foram incluídos a revitalização da bacia do Rio Parnaíba⁷⁹ e a atribuição da revitalização podendo ser executada alternativamente por unidades do Exército Brasileiro⁸⁰, sob a justificativa de que “essa medida deverá preservar importante fonte hídrica do Nordeste brasileiro, contribuindo para impedir a degradação de sua Bacia.”⁸¹ e “frente ao histórico de excelentes serviços prestados pelos batalhões de engenharia do Exército Brasileiro”.⁸²

À redução estrutural de custos de geração de energia na Amazônia Legal, atribuída à subsidiária Eletronorte, na alínea “b” do inciso V do art. 3º da ME, foram incluídos a navegabilidade do Rio Madeira⁸³ e do Rio Tocantins⁸⁴. A justificativa para o acréscimo deste Rio foi “resgatar a navegabilidade do Rio Tocantins, fomentando ainda mais o transporte na hidrovía Tocantins-Araguaia, uma das principais vias de transporte do corredor Centro-Norte brasileiro.”⁸⁵

Quanto às inclusões da revitalização da bacia hidrográfica do Rio Parnaíba e a navegabilidade do Rio Madeira, consta no Parecer nº 136, de 2021, do Plenário do Senado Federal as seguintes considerações:

Ao ampliar o escopo, acrescentando a revitalização da bacia hidrográfica do Rio Parnaíba e a navegabilidade do Rio Madeira, o PLV, mais do que tudo, reforça os objetivos básicos dos programas: a defesa do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável das bacias hidrográficas impactadas por reservatórios de hidrelétricas⁸⁶.

Nesse ponto, convém destacar que houve propostas de emendas em que foram sugeridas a ampliação para as obrigações condicionantes da Lei contemplarem todas as bacias brasileiras, com a justificativa de que, em razão da abrangência continental de muitas delas, seriam

⁷⁷BRASIL. **Medida Provisória nº 1031, de 23 de fevereiro de 2021**. Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras e altera a Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Brasília: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/146740>. Acesso em 13 set.2024.

⁷⁸ BRASIL, 2021, art. 3º.

⁷⁹ *Ibid.*, Emenda nº 05

⁸⁰ *Ibid.*, Emenda nº 581

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*, Emenda nº 6.

⁸⁴ *Ibid.*, Emenda nº 598.

⁸⁵ BRASIL, 2021, Emenda nº 598.

⁸⁶ SENADO FEDERAL, 2021.

utilizadas para a geração de energia elétrica⁸⁷, o que, felizmente, não prosperou uma vez que outros agentes de geração possuem outorgas de ativos em rios, não podendo o encargo recair somente para a Eletrobras.

Quanto aos valores propostos pelo Poder Executivo, os aportes anuais nos montantes de 350 milhões, 295 milhões e 230 milhões para as Regiões Nordeste, Norte e Sudeste, respectivamente, foram objetos de emendas para aumento do valor para 1 bilhão de reais⁸⁸. Tal aumento não prosperou tendo sido mantido os montantes originais, pois tornaria a implantação dos projetos ainda mais onerosa para a Empresa desestatizada⁸⁹.

A Medida Provisória n° 1.031/2021 destinava os recursos não utilizados nos projetos, ao término do prazo da concessão, a reversão para a União⁹⁰. No entanto, para a conversão da MP na Lei n° 14.182/2021 a redação final do mesmo dispositivo destina os recursos que não sejam utilizados nas obrigações condicionantes para a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, conforme justificativa constante na acatada Emenda n° 599:

Esta emenda estabelece que o prazo de reversão para a CDE dos recursos aportados pela Eletrobrás e não utilizados nos programas instituídos pelo PLV seja de quinze anos e não que se espere até o final da concessão (trinta anos), com o objetivo de melhorar a situação para o consumidor. A Eletrobrás fará os aportes nos primeiros dez anos da concessão, por tanto, não seria razoável esperar até o seu final. Acreditamos que a antecipação da reversão para a CDE fará com que o comitê gestor e a Eletrobrás, para evitar as penalizações decorrentes do não uso dos recursos, sejam mais ágeis no seu aproveitamento, o que possibilitará que a recuperação ambiental das bacias hidrográficas sejam alcançadas mais rapidamente. E caso os recursos não sejam utilizados e sejam revertidos para a CDE, poderão ser utilizados em diversas políticas públicas do setor elétrico brasileiro, tais como: universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional; concessão de descontos tarifários a diversos usuários do serviço (baixa renda, rural; Irrigante; serviço público de água, esgoto e saneamento; geração e consumo de energia de fonte incentivadas, etc.); modicidade da tarifa em sistemas elétricos isolados, entre outras⁹¹.

Ainda quanto aos valores, em relação à obrigação de desenvolvimento de projetos para redução estrutural de geração de energia elétrica na Amazônia Legal, em decorrência do acréscimo de ações para garantir a navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins, como já abordado anteriormente, foi acatada emenda parlamentar⁹² que direciona um percentual mínimo do valor total para os projetos dos referidos Rios, de 20% e 10%, respectivamente.

Houve uma preocupação do Poder Legislativo quanto à governança das obrigações definidas pelo Poder Executivo. Foram aprovadas as propostas de alteração para que indicação dos presidentes dos comitês gestores sejam feitas pelos Ministros de Estado. Para os comitês que atendem os programas a serem realizados pela CHESF (Região Nordeste) e Furnas (Região Sudeste) a presidência será indicada pelo Ministro Desenvolvimento Regional, e para o comitê

⁸⁷ BRASIL, 2021, Emendas n° 33, 47, 94, 95, 109, 143, 157, 174, 196, 202, 203, 222, 223, 237, 238, 258, 259, 267, 287, 297, 344, 345, 350, 351, 363, 364, 394, 396, 412, 413, 431, 432, 456, 457, 471, 497, 499, 504, 506, 529, 538, 542, 543, 563 e 565.

⁸⁸ BRASIL, 2021, Emendas n° 238, 368 e 450.

⁸⁹ SENADO FEDERAL, *op. cit.*

⁹⁰ BRASIL, 2021, art. 6° a 8°.

⁹¹ BRASIL, 2021, Emenda n° 599.

⁹² BRASIL, 2021, Emenda n° 657

que fará a gestão dos projetos da Eletronorte (Região Norte), a presidência será indicada pelo Ministro de Minas e Energia⁹³.

Nessa linha, foram acrescentados ainda, que os comitês gestores dos programas previstos nos artigos 6º, 7º e 8º deverão enviar, semestralmente, ao Tribunal de Contas da União e à Controladoria Geral da União relatórios de prestação de contas “com informações sobre a destinação dos valores, sobre os critérios utilizados para seleção de projetos e sobre os resultados das ações no âmbito dos respectivos programas.”⁹⁴, com a seguinte justificativa:

[...] A governança dos programas também foi aprimorada, tanto pela determinação de que os presidentes dos comitês gestores sejam indicados por Ministros de Estado quanto pela obrigatoriedade do envio de relatórios de prestação de contas semestrais para o TCU e a CGU. Essas medidas permitirão, respectivamente, tirar maior proveito das sinergias existentes entre os programas e as ações ministeriais e controlar o resultado e a lisura dos projetos executados no âmbito dos programas⁹⁵.

Após o período para apresentação de emendas parlamentares, determina o §9º do artigo 62⁹⁶ da Constituição Federal que, antes da apreciação pelas Casas Legislativas, uma comissão mista constituída por deputados e senadores, deve emitir um parecer a respeito do atendimento aos pressupostos constitucionais disciplinados para a medida provisória. O referido parecer foi elaborado em Plenário pela comissão mista em 18/05/2024, confirmando os pressupostos de relevância e urgência da matéria, com os seguintes argumentos:

Quanto à relevância da matéria, não há o que se discutir, tendo em vista a importância da empresa Eletrobras e o que representaria sua eventual desestatização. Todo o formato do novo mercado de energia tem por base a desestatização da empresa, acompanhada do fim do regime de cotas.

[...]

Quanto ao fundamento da urgência, como se depreende da mensagem do Presidente da República e da exposição de motivos que lhe segue, se justifica pela perda da capacidade de investimentos da empresa, que entre 2011 e 2019, despencaram de uma média anual próxima a R\$ 10 bilhões para 3,3 bilhões. Como consequência da perda de capacidade de investimento podemos citar a ausência da empresa nos últimos leilões de geração, o que tem contribuído pela gradativa perda de participação no mercado. Em 2011, a empresa detinha 36% da capacidade de geração e 56% das linhas de transmissão do país. Em 2019, esses percentuais caíram para 30% e 45% respectivamente. Ainda, de acordo com projeções do MME, caso seja mantida a tendência atual, devem atingir 23% e 32%, em 2029.

[...]

Entendemos que esses fatores são suficientes para atestar o atendimento aos requisitos de relevância e urgência da matéria⁹⁷.

Finalizada as sessões de votação na Câmara dos Deputados e Senado Federal, a Medida Provisória nº 1.031/2021 foi convertida na Lei nº 14.182/2021, publicada oficialmente em 13 de julho de 2021, confirmando a vontade inicial do Poder Executivo Federal em desestatizar a Eletrobras e atribuí-la obrigações para o desenvolvimento das regiões em que atua, em conformidade com a Constituição Federal.

⁹³ SENADO FEDERAL, 2021.

⁹⁴ BRASIL, 2021, art. 24.

⁹⁵ SENADO FEDERAL, *op. cit.*

⁹⁶ BRASIL, 2023, art. 62.

⁹⁷ BRASIL, 2021.

Em decorrência da interação entre o Poder Executivo e Poder Legislativo para a construção da política pública, após a conversão em lei, embora a iniciativa do processo legislativo tenha sido do Poder Executivo, cabe ao Poder Legislativo a fiscalização e ratificação da atividade governamental, caracterizando a mútua responsabilidade entre os Poderes, cabendo a legitimidade pela política pública ao Poder Legislativo, mesmo que a origem normativa tenha sido do Poder Executivo⁹⁸.

2.3 A escolha do Poder Executivo para instituição de políticas públicas por medida provisória

A prestação de serviços públicos, conforme já abordado, é passível de delegação, com fundamento na Constituição Federal de 1988 cuja linha adotada envolve a transferência da execução de determinadas atividades ao ser privado, por meio de concessão ou permissão, precedida de processo licitatório, mantendo a titularidade do serviço com o Estado.

O processo de desestatização da Eletrobras, com o pagamento da bonificação de outorga, foi realizado com a pulverização das ações à iniciativa privada, reduzindo a participação da União na empresa, com a celebração de contratos de concessão de uso de bem público para geração de energia elétrica⁹⁹, sob o regime de exploração dos ativos hidráulicos como produtor independente, sendo este “[...] pessoa jurídica ou empresas reunidas em consórcio que recebam concessão ou autorização do Poder Concedente, para produzir energia elétrica destinada ao comércio de toda ou parte da energia produzida por sua conta e risco”¹⁰⁰, com reversão dos bens ao patrimônio da União ao término do contrato “Subcláusula Segunda da Cláusula Nona [...] Subcláusula Segunda – No advento do termo final deste Contrato, todos os bens reversíveis e instalações vinculados às Usinas Hidrelétricas passarão a integrar o patrimônio da União”¹⁰¹.

Com essa previsão resta claro que a titularidade dos serviços para produção de energia permanece com o Estado, e a forma de desestatização realizada refere-se à entidade empresarial, cujas ações dão poder aos investidores de exigirem os resultados e lucro em decorrência da exploração da atividade delegada.

No entanto, no processo de desestatização, não houve somente a transferência da execução de serviço público de energia elétrica, mas também a inserção das obrigações condicionantes, nos novos contratos de concessão decorrentes da Lei nº 14.182/2021, a serem cumpridas pela Eletrobras, com reforço da atuação do Poder Executivo em delegar políticas públicas ao setor privado.

⁹⁸ BUCCI, 1997.

⁹⁹ ANEEL. Contratos de Geração. Brasília, [2025]. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/contratos-de-geracao> Acesso em 04 set. 2024.

¹⁰⁰ ANEEL. Glossário. Brasília, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/glossario>. Acesso em 10 set. 2024.

¹⁰¹ ANEEL. **Contrato de Concessão nº 002/2022 - ANEEL – ELETRONORTE**. Contrato de concessão de uso de bem público para geração de energia elétrica, que celebram a união e a empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. Brasília, 17 jun. 2022. Disponível em: https://antigo.aneel.gov.br/documents/10184/23773124/Contrato+002-2022_ANEEL-ELETRONORTE+%28002%29.pdf Acesso em: 10 jan. 2025.

Por política pública entende-se “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”, segundo Thomas Dye, citado pelo Ministro Gilmar Mendes¹⁰². Para a caracterização de alguma ação como política pública se deve ao fato de ser competência do governo, agindo ou não. Com esse conceito o autor se afasta de vincular as políticas públicas dos problemas sociais¹⁰³, deixando-o neutro, no sentido que o Estado pode atuar ou não em atividades públicas, e até mesmo o não agir é uma decisão.

O conceito da autora Maria Paula Dallari Bucci, já explanado na introdução do presente trabalho¹⁰⁴, se coaduna com o foco do presente estudo, uma vez que as obrigações condicionantes, como já expostas, possuem finalidades publicistas, de caráter desenvolvimentista, delegadas ao setor privado, e que poderão ter seus resultados mensurados ao longo dos anos em razão da execução dos projetos e aportes financeiros pelo prazo de 10 (dez) anos.

As políticas públicas geralmente se traduzem em programas de governo, para atendimento de direitos sociais, o que retrata uma evolução com o advento da Constituição Federal, permitindo novas formas de articulação, cooperação e negociação¹⁰⁵, que serão mais detalhadas no capítulo subsequente, cabendo no presente momento avaliar a escolha do Poder Executivo em delegá-las ao setor privado, por meio de medidas provisórias.

As principais razões para a escolha da iniciativa do Chefe do Poder Executivo para a delegação de políticas são abordadas pela já citada autora Maria Paula Dallari Bucci que as sintetiza da seguinte forma: (a) política, uma vez que cabe ao governo a condução política do país; (b) administrativa, já que o chefe do governo é o chefe da Administração Pública, e necessidade dos dois órgãos para atingimento do resultado da política; (c) financeira, porque o Presidente da República possui iniciativa legislativa em matéria orçamentária; e (e) econômica, por causa das medidas que traduzem em intervenção estatal sobre a economia¹⁰⁶.

Dessa forma, o Poder Executivo quando quer promover uma transformação na realidade social, uma vez que detém a legitimidade de propor diretrizes políticas do país, pode se valer de projetos de lei ou medidas provisórias para executá-las, no entanto, por expressa previsão constitucional o instituto da medida provisória já possui eficácia de lei no seu nascedouro, por ter força de lei, com tramitação mais célere no Congresso Nacional, do que um projeto ordinário.

Nesse caso, a vigência imediata é mais relevante do que a iniciativa legislativa, pois atribui ao Poder Executivo um poder distinto ao de mero impulso do processo perante o Congresso Nacional, configurando a inversão do ônus político, que passa a ser da oposição nas Casas legislativas, caso não haja interesse na conversão da medida provisória em lei, e a reversão dos efeitos produzidos desde a edição da norma, torna ainda mais dificultoso¹⁰⁷.

¹⁰² MENDES; SILVA; CAVALCANTE FILHO, 2017.

¹⁰³ LIMA, Luciana. L.; D’ASCENZI, L.; LUI, L.; AGUIAR, R. B. Políticas públicas e desenvolvimento: uma proposta de modelo de análise. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.13, p. e20210048, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20210048> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/x7hJDFKwKnjh387sTHpbZvz/> Acesso em: 10 jan. 2025.

¹⁰⁴ BUCCI, 1997, p. 21.

¹⁰⁵ BUCCI, 1997, p. 13.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 63.

¹⁰⁷ BUCCI, 1997, p. 64.

Ao Poder Legislativo cabe a proposição de emendas parlamentares, como já explanado anteriormente, com a aprovação ou não da conversão da medida provisória. Apesar do Poder Executivo ser o gestor da máquina pública e ter o conhecimento das necessidades do país, a concretização da vontade do chefe do governo depende do Legislativo, “provocado a legislar em caráter estável sobre o que dispõe provisoriamente.”¹⁰⁸ com exercício de um papel relevante para as políticas públicas.

O texto constitucional conferiu relevância ao instrumento da medida provisória posto que a sua apreciação pelo Congresso Nacional deverá ocorrer em 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogado uma vez por igual período¹⁰⁹, e, se, em até 45 (quarenta e cinco) dias do início da tramitação não for avaliada, haverá o “trancamento da pauta”, ou seja, entrará em regime de urgência tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal ficando sobrestadas todas as matérias que estiverem em tramitação nas Casas legislativas.

Por esta razão, a implementação de políticas públicas por meio de medidas provisórias “constituem um eficaz mecanismo de definição da agenda do Congresso Nacional por parte do Poder Executivo”¹¹⁰, instando as Casas legislativas a debaterem sobre o tema com mais urgência do que um projeto de lei ordinário, em que muitas vezes permanece durante anos sem a devida apreciação, por não estar condizente com os interesses partidários da conjuntura legislativa vigente.

As políticas públicas podem ser traduzidas de formas jurídicas diferentes, como planos e programas, instituídos por meio de leis, conforme previsão do art. 165 da Constituição Federal de 1988, que define o orçamento público, diretrizes, metas e prioridades da Administração Pública, em consonância com o plano plurianual definido por instrumento legal¹¹¹, ratificando as formas que as políticas públicas podem ser adotadas.

A instituição de políticas públicas também pode ocorrer em resposta a crises conjunturais recorrentes¹¹². Nesses casos, no âmbito do setor elétrico, algumas políticas importantes foram instituídas originalmente por medidas provisórias, como foi o caso da Medida Provisória nº 14/2021 à época do racionamento de energia, em que o Governo Federal se mostrou sensível à crise energética, tendo demandado intervenção do Poder Executivo para compatibilização entre a demanda e a oferta de energia elétrica¹¹³.

A referida MP, posteriormente convertida na Lei nº 10.348/2002, dentre outras medidas, criou o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica – Proinfa, cujo

¹⁰⁸ MENDES; BRANCO, 2024.

¹⁰⁹ BRASIL, 2023, art. 62.

¹¹⁰ PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Medidas provisórias e políticas públicas: uma análise do papel do Congresso Nacional nas políticas de saúde no governo Dilma (2011- 2016). **Revista brasileira de políticas públicas**, Brasília, v.08, n.3, dez. 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4765> Acesso em: 10 jan. 2025.

¹¹¹ BRASIL, 2023, art. 165.

¹¹² CLÈVE, 2021.

¹¹³ BRASIL. **Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002**. Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110438.htm Acesso em: 10 jan. 2025.

objetivo é aumentar a participação de fontes renováveis, como Pequenas Centrais Hidrelétricas, eólicas e térmicas a biomassa na produção de energia elétrica¹¹⁴ e a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, que tem por finalidade conceder descontos tarifários aos usuários de baixa renda, rural, irrigante e custear a geração de energia nos sistemas isolados por meio da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), dentre outros¹¹⁵.

Ainda em resposta à crise energética e em razão da necessidade de correções de deficiências diagnosticadas no setor elétrico brasileiro, no final do ano de 2003, a então Chefe do Poder Executivo à época, Dilma Roussef, encaminhou ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 144 o que seria posteriormente considerado como o novo modelo do setor, com a conversão na Lei nº 10.848/2004.

Os casos citados demonstram que em razão da competência do Poder Executivo em gerir a máquina administrativa e vislumbrar as necessidades do país, a institucionalização de políticas públicas por meio de medidas provisórias é a forma de conferir normatividade e estruturação a um determinado anseio do Governo Federal, traduzindo a relevância e urgência que tais políticas parecem exigir¹¹⁶.

2.3.1 Exemplos de delegação de políticas públicas desenvolvimentistas ao setor privado por medidas provisórias.

Como visto nos itens anteriores, as políticas públicas podem ser instituídas por medidas provisórias, desde que cumpridos os requisitos constitucionais de relevância e urgência, e confirmadas pelo Poder Legislativo, como o que ocorreu com as obrigações condicionantes ao processo de desestatização da Eletrobras, para redução estrutural dos custos de geração na Amazônia Legal, navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins bem como a revitalização dos recursos hídricos das bacias hidrográficas do Rio São Francisco, Rio Parnaíba e da área dos reservatórios das usinas hidrelétricas de Furnas.

Retomando ao marco do tema de políticas públicas no Brasil, na década de 1990, o tema ganhou força por estar associado à realização dos direitos sociais em decorrência da relevância e destaque com a promulgação da Constituição Federal de 1988 com a redemocratização do Brasil¹¹⁷. Em razão disso, havia o desafio de retomar os aspectos civilizatórios da sociedade brasileira para atender a provisão dos direitos sociais¹¹⁸.

No processo de reconstrução do Estado brasileiro, com a consolidação da democracia e a estabilização econômica, foi restituído ao Brasil a possibilidade de planejamento, com a capacidade de financiamento da infraestrutura, para que possa haver o desenvolvimento do país

¹¹⁴ CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. Proinfa. Disponível em: <https://www.ccee.org.br/mercado/proinfa> Acesso em: 08 out. 2024.

¹¹⁵ CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. Contas setoriais: CDE. Disponível em: <https://www.ccee.org.br/mercado/proinfa> Acesso em: 08 out. 2024.

¹¹⁶ PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Medidas provisórias e políticas públicas: uma análise do papel do Congresso Nacional nas políticas de saúde no governo Dilma (2011- 2016). **Revista brasileira de políticas públicas**, Brasília, v.08, n.3, dez. 2018. Disponível em:

<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4765> Acesso em: 10 jan. 2025.

¹¹⁷ BUCCI, 1997, p. 18.

¹¹⁸ *Ibid.*, loc. cit.

não só pelo Estado, mas também pelo setor privado, com a previsão constitucional de exploração de determinadas atividades por meio de contratos de concessão e autorização.

O desenvolvimento nacional constitui um dos objetivos fundamentais do Brasil expressamente previsto no art. 3º¹¹⁹ da Constituição Federal vigente, com a opção de um modelo de economia desenvolvimentista, em que deve ser buscado nos ramos sociais, moral, político e não somente no contexto econômico¹²⁰, devendo estar relacionado com a melhoria de vida.

A relação público-privada pode ser o elemento que promove a evolução desenvolvimentista, com ganho social e inclusão, ao contrário da estagnação do Estado. Essa reflexão, em especial quanto à compreensão de que a reprodução das condições que impedem o desenvolvimento não é inevitável e pode ser enfrentada com um movimento próprio, de crescimento em conjunto com a alteração das estruturas que produzem os desequilíbrios sociais e econômicos.¹²¹

As ações que promovem essas alterações estruturais devem ser planejadas pelo governo, sobre o qual recai as funções de organizar e executar a máquina pública, e no contexto do desenvolvimento, possui a condição de planejar a longo prazo, de forma estratégica, para que os objetivos e resultados sejam alcançados, e o desenvolvimento do país seja concretizado.

Dessa forma, como já vimos a possibilidade de delegação de políticas públicas por medidas provisórias, o Poder Executivo também se vale do referido instrumento no âmbito da infraestrutura para o país, em razão da necessidade de promover o desenvolvimento, com o auxílio do setor privado, uma vez que quando se trata de infraestrutura, os recursos necessários são de grande monta, tornando dificultoso o investimento pelo setor público em razão das deficiências básicas que assolam o país, como saúde, segurança e educação.

Nesse sentido, foi realizada uma pesquisa das publicações do Poder Executivo e Legislativo, para verificar ao longo dos últimos 10 anos, até a edição da Medida Provisória nº 1.031/2021, os atos normativos referentes ao setor de infraestrutura, inclusive setor elétrico, concluindo-se pela tendência do Poder Público em buscar a parceira do setor privado para a consecução de finalidades públicas por este instrumento, de acordo com pressupostos e tramitação legislativa já estudados nesse capítulo.

A seguir serão expostas as medidas provisórias encontradas na pesquisa no sítio eletrônico da Presidência da República, e as respectivas justificativas no intuito de corroborar a delegação de políticas públicas ao setor privado:

- a) Medida Provisória nº 595/2012: publicada no Diário Oficial da União em 07 de dezembro de 2012, proposta pelo Presidente da República à época, Dilma Roussef, para exploração direta e indireta, pela União, de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, posteriormente convertida na Lei nº 12.815/2014:

¹¹⁹ BRASIL, 2023, art. 3º.

¹²⁰ TAVARES, 2024.

¹²¹ BUCCI, 1997, p. 18.

As justificativas apresentadas pelo Poder Executivo para a edição da referida MP referem-se à modernização e ampliação das atividades dos portos brasileiros, promovendo maior competitividade, com incentivo da participação do setor privado:

[...] 2. Os portos brasileiros são responsáveis por 95% (noventa e cinco por cento) do fluxo de comércio exterior do país, o que demonstra a importância estratégica do setor. Para fazer frente às necessidades ensejadas pela expansão da economia brasileira, com ganhos de eficiência, propõe-se modelo baseado na ampliação da infraestrutura e da modernização da gestão portuária, **no estímulo à expansão dos investimentos do setor privado** e no aumento da movimentação de cargas com redução dos custos e eliminação de barreiras à entrada.

[...]

17. No que se refere à relevância da edição da Medida Provisória cumpre ressaltar que a redução do “Custo Brasil” no cenário internacional, a modicidade das tarifas e o aumento da eficiência das atividades desenvolvidas nos portos e instalações portuárias brasileiras dependem do aumento do volume de investimentos públicos e privados e da capacidade de que tais empreendimentos assegurem a ampliação da oferta a custos competitivos¹²².

b) Medida Provisória nº 727/2016: publicada no Diário Oficial da União em 12 de maio de 2016, proposta pelo Presidente da República à época, Michel Temer, para criação do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, posteriormente convertida na Lei nº 13.334/2016.

A Exposição de motivos da referida MP apresenta as justificativas para a criação do Programa, cujo trecho é necessário o destaque para compreensão do movimento de parceria entre o setor público e o setor privado:

A Medida Provisória por mim ora adotada, que autoriza a criação do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, visa à **ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada para viabilização da infraestrutura brasileira.**

[...]

Para sair desse ciclo vicioso, o Brasil precisa, em caráter de urgência, implementar medidas que estimulem o crescimento da economia e a geração de empregos. (...) Além disso, com este investimento é possível melhorar os serviços públicos prestados a população, permitindo ao Estado cumprir com seus deveres junto à sociedade.

Em resposta aos desafios urgentes pelos quais o Brasil passa, a presente Medida Provisória objetiva a implantação de programa que viabilize a ampliação e fortalecimento da parceria entre o Estado e a iniciativa privada, trazendo melhorias significativas em termos de governança e estruturação dos investimentos. No projeto, o programa foi chamado de Programa de Parcerias de Investimentos – PPI.

Nesse sentido, o Programa de Parcerias de Investimento – PPI contemplará empreendimentos públicos nas modalidades de concessão comum, concessão patrocinada, concessão administrativa, concessão regida por legislação setorial, permissão de serviço público, arrendamento de bem público, concessão de direito real e outros negócios público-privados que, em função de seu caráter estratégico e de sua complexidade, especificidade, volume de investimentos, riscos ou incertezas envolvidos, adotem estrutura semelhante¹²³.

c) Medida Provisória nº 752/2016: a referida MP foi publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2016, proposta pelo Presidente da República à época, Michel Temer, a qual dispõe sobre diretrizes gerais para a prorrogação e a relicitação de contratos de parceria dos contratos previstos na Lei nº 13.334/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.448/2017.

¹²² BRASIL. **Medida provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a exploração direta e indireta, pela União, de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/mpv/595.htm Acesso em: 28 jan. 2025.

¹²³ BRASIL. **Medida provisória nº 727, de 12 de maio de 2016.** Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/mpv/mpv727.htm Acesso em: 28 jan. 2025.

A Exposição de Motivos da referida apresenta as seguintes justificativas para a prorrogação de contratos e a relicitação de contratos firmados sob a égide da Lei nº 13.334/2016, do Programa de Parcerias de Investimento – PPI, referentes aos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal:

[...] 2. A Medida Provisória ora proposta objetiva reparar problemas e desafios históricos em importantes setores de infraestrutura, buscando viabilizar a realização imediata de novos investimentos em projetos de parceria e sanear contratos de concessão vigentes para os quais a continuidade da exploração do serviço pelos respectivos concessionários tem se mostrado inviável.

3. Como é de conhecimento geral, a ampliação do investimento em infraestrutura é condição sine qua non para a retomada do crescimento econômico no Brasil. Ainda, a promoção da qualidade do serviço prestado aos usuários e a continuidade da prestação do serviço também devem receber atenção do poder público. Assim, a proposição ora apresentada à Vossa Excelência busca, por um lado, disciplinar as hipóteses de prorrogação de contratos de parceria para promover investimentos prementes, não previstos nos contratos de concessão em vigor e, por outro, modernizar tais contratos com a inclusão de novas cláusulas de desempenho, metas objetivas para os parceiros privados e punições mais eficazes em caso do seu descumprimento.

[...]

18. A Medida Provisória, em suma, confere a segurança jurídica necessária para requalificação de empreendimentos de infraestrutura vitais para a economia brasileira. Permite a realização imediata de investimentos em concessões existentes, em que há necessidade urgente para aprimorar o nível de serviço prestado à população e sanear contratos de concessão vigentes para os quais a continuidade da exploração do serviço pelos respectivos concessionários tem se mostrado inviável, colocando em risco a qualidade e a continuidade da prestação do serviço prestado aos usuários. O aumento da disponibilidade, a garantia da continuidade e a melhoria da qualidade dos serviços a eles relacionados contribuirão também para a retomada do crescimento econômico, a geração de empregos e o incremento dos níveis de investimento no país¹²⁴.

d) Medida Provisória nº 1.065/2021: a MP foi publicada no Diário Oficial da União em 30 de agosto de 2021, proposta pelo Presidente da República à época, Jair Bolsonaro, a qual dispôs sobre a exploração do serviço de transporte ferroviário, o trânsito e o transporte ferroviários, criação do Programa de Autorizações Ferroviárias, dentre outros.

Nesse caso, a referida MP, embora não convertida em Lei pelo Poder Legislativo, demonstra a iniciativa do Poder Executivo em promover o interesse do setor privado nas atividades de infraestrutura do Estado:

[...] 2. A Medida Provisória em tela pretende: desburocratizar os investimentos ferroviários privados no Brasil, por meio da positivação do instituto da autorização para exploração indireta do serviço de transporte ferroviário previsto na alínea d do inciso XII do art. 21da Constituição Federal; e aumentar a segurança jurídica do modo ferroviário, dando-se status de lei em sentido estrito à dispositivos que tratam de autorregulação ferroviária, de trânsito e de transporte ferroviários e de operações urbanísticas desempenhadas pelas administradoras ferroviárias. Ademais, dada a relevância do tema, também é instituído o Programa de Autorizações Ferroviárias - PAF, de maneira a estimular o interesse do setor privado na obtenção de autorizações.

3. A recente calamidade pública incorrida pela pandemia de COVID-19 reforça a necessidade urgente de investimentos em infraestrutura como indutor à retomada econômica. A viabilização célere de um modelo de exploração desburocratizado que possibilite a realização

¹²⁴ BRASIL. **Medida provisória nº 752, de 24 de novembro de 2016**. Dispõe sobre diretrizes gerais para a prorrogação e a relicitação dos contratos de parceria que especifica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv752.htm Acesso em: 28 jan. 2025.

de investimentos privados para a exploração econômica do serviço de transporte ferroviário propiciará novas oportunidades de trabalho, na ordem estimada de 80 (oitenta) mil novos empregos ao longo dos dez primeiros anos, em um momento de fragilidade no mercado de trabalho, consideravelmente afetado pela pandemia¹²⁵.

Pelo exposto, constata-se que, na análise da primeira vertente do princípio da eficiência, objeto da presente pesquisa, a confirmação da observância aos pressupostos de relevância e urgência, a ratificação pelo Poder Legislativo e a demonstração da tendência do Poder Executivo de se valer de medidas provisórias para delegação de políticas públicas de desenvolvimento no Brasil, por ter um processo mais célere, corrobora o objetivo de atender áreas em que necessitam de grandes investimentos e que o Estado, por ter que atender pautas prioritárias, buscam a parceria com o setor privado para tornar eficiente o crescimento do país.

3 A PERTINÊNCIA TEMÁTICA DOS PROJETOS A SEREM DESENVOLVIDOS NAS REGIÕES NORTE, NORDESTE E SUDESTE CORRELACIONADOS COM A ESTRUTURA DO SETOR ELÉTRICO E DA ELETROBRAS

O presente capítulo tem como objetivo avaliar a segunda vertente do princípio da eficiência a que se propõe o presente estudo, sob a ótica da atuação do Poder Executivo ao planejar e definir os projetos que deverão ser executados com recursos privados. As obrigações estão correlacionadas com as áreas de atuação da Eletrobras, por meio dos novos contratos de concessão firmados com as respectivas subsidiárias, passível de fiscalização pelo órgão regulador do sistema elétrico.

A Eletrobras tem atuação relevante no setor elétrico ao longo dos anos como coordenadora das ações de suas subsidiárias, a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A – Eletronorte, a Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF, Furnas – Centrais Elétricas S.A e a Centrais Elétricas do Sul do Brasil – Eletrosul, que promoveram a estrutura elétrica no Brasil.

Para que os resultados almejados pelo Poder Público sejam eficientes deve-se analisar a capacidade da Eletrobras em executar os projetos e para isso, verificar a pertinência temática das ações previstas na Lei nº 14.182/2021, nos segmentos de geração e transmissão de energia elétrica, das áreas das Regiões Norte, Nordeste e Sudeste, bem como com as áreas de atuação da empresa recém desestatizada.

Essa questão foi suscitada pelo Tribunal de Contas da União ao analisar o processo de desestatização da Eletrobras, a qual será avaliada e confrontada no âmbito do presente capítulo com objetivo de confirmar a busca pela eficiência na tomada de decisão do Poder Executivo ao atribuir obrigações públicas ao setor privado, visando o desenvolvimento do país.

¹²⁵ BRASIL. **Medida provisória nº 1.065, de 30 de agosto de 2021**. Dispõe sobre a exploração do serviço de transporte ferroviário, o trânsito e o transporte ferroviários e as atividades desempenhadas pelas administradoras ferroviárias e pelos operadores ferroviários independentes, institui o Programa de Autorizações Ferroviárias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1065.htm Acesso em: 28 jan. 2025.

3.1 O papel da Eletrobras no setor elétrico brasileiro e o processo de desestatização.

O surgimento da Eletrobras foi decorrente de um longo processo iniciado na década de 1930, com a nacionalização dos serviços de energia elétrica, especialmente a partir do Código de Águas, Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, e a progressiva ampliação da atuação do Estado brasileiro na estruturação e prestação de todas as fases dos serviços de energia elétrica¹²⁶.

Primeiramente, consolidou-se com a instituição da Companhia Hidrelétrica do São Francisco - CHESF, por meio do Decreto-Lei nº 8.031, de 03 de outubro de 1945, e depois a Furnas Centrais Elétricas, autorizada por meio do Decreto nº 41.066, de 28 de fevereiro de 1957.

Durante o Segundo Governo Vargas ao lado de outras medidas de reestruturação e nacionalização do setor elétrico¹²⁷, a Eletrobras foi criada no início da década de 60, com a atribuição de promover estudos, projetos de construção e operação de usinas geradoras, linhas de transmissão e subestações destinadas ao suprimento de energia elétrica do país. A empresa passou a contribuir decisivamente para a expansão da oferta de energia elétrica e o desenvolvimento nacional¹²⁸.

Posteriormente, com a publicação da Lei nº 5.899/1973 foram criadas as empresas subsidiárias da Eletrobras, com objetivo de atendimento regionalizado visando à integração interestadual dos sistemas elétricos:

Art. 2º. São consideradas subsidiárias da ELETROBRÁS de âmbito regional:

I - **Centrais Elétricas do Sul do Brasil S. A. - ELETROSUL**, com atuação nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná;

II - **FURNAS - Centrais Elétricas S. A.**, com atuação no Distrito Federal e nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Guanabara, Espírito Santo, Goiás e Mato Grosso, estes dois últimos, respectivamente, ao Sul dos paralelos de 15º 30' (quinze graus e trinta minutos) e 18º (dezoito graus);

III - **Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - CHESF**, com atuação nos Estados da Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhão;

IV - **Centrais Elétricas do Norte do Brasil S. A. - ELETRONORTE**, com atuação nos Estados de Goiás, Mato Grosso, respectivamente, ao norte dos paralelos de 15º 30' (quinze graus e trinta minutos) e 18º (dezoito graus), Pará, Amazonas e Acre e Territórios Federais de Rondônia, Roraima e Amapá. (grifo nosso¹²⁹)

¹²⁶ BERCOVICI, Gilberto. A Privatização da Eletrobrás e suas Inconstitucionalidades. **Revista Semestral de Direito Econômico**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. e2103, 2022. DOI: <https://doi.org/10.51696/resede.e2103>
Disponível em: <http://resede.com.br/index.php/revista/article/view/63> . Acesso em: 10/07/2024.

¹²⁷ BERCOVICI, 2022.

¹²⁸ TEIXEIRA, Ronaldo Esteves Borgerth. **Privatização no Setor Elétrico: Um estudo dos ganhos de produtividade**. 2011. 46 f. Monografia (Graduação em Economia).— Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Disponível: https://www.econ.pucRio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Ronaldo_Esteves_Borgerth_Teixeira.pdf.
2011 Acesso em: 02 out. 2024.

¹²⁹ BRASIL. **Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973**. Dispõe sobre a aquisição dos serviços de eletricidade da ITAIPU e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15899.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.899%2C%20DE%205

Essa estrutura permaneceu até o começo da década de 1990, com papel fundamental da Eletrobras e suas subsidiárias no desenvolvimento e consolidação da indústria de energia no país. Muitas mudanças ocorreram ao longo do tempo, dentre elas, a exclusão do Estado como produtor de bens e serviços, impondo limites à atuação estatal, por meio de privatizações, para permitir a competição no setor elétrico.

Em 1998 a privatização da Eletrobras chegou a ser cogitada com a inclusão da Eletrobras e suas subsidiárias no Programa Nacional de Desestatização por meio da Lei nº 9.648. Essa inclusão foi posteriormente revogada pela Lei nº 10.848/2004.

Na análise do autor Leandro Konzen Stein¹³⁰, uma das três grandes transformações ocorridas no Brasil na década de 90 refere-se às privatizações. O Programa Nacional de Desestatização, previsto na Lei nº 8.031, de 12.02.1990 (posteriormente substituída pela Lei nº 9.491, de 09.09.1997), previa uma série de objetivos, destacadamente:

- (a) reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- (b) contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;
- (c) permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada,
- (d) contribuir para a modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;
- (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 e;
- (f) contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo de oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa¹³¹.

A discussão sobre a privatização da Eletrobras voltou em 2017, com a edição da Medida Provisória (MPV) 814/2017, que incluiu novamente a empresa no Programa Nacional de Desestatização (PND) – estabelecido nos termos da Lei 9.491/1997 –, mas perdeu a vigência por decurso de prazo.

Posteriormente, a discussão foi retomada por meio do Projeto de Lei nº 9.463/2018, o qual foi substituído pelo PL 5.877/2019, com o mesmo objetivo de desestatizar a Eletrobras. Ambos, porém, também não tiveram encaminhamento no Congresso Nacional.

No entanto, em 2021 foi aprovada a desestatização da Eletrobras, por meio da Lei nº 14.182, originada pela Medida Provisória nº 1.031/21. De acordo com a Exposição de Motivos da referida MP, o objetivo é obter novos recursos para que a Eletrobras possa continuar

[%20DE%20JULHO%20DE%201973.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20aquisi%C3%A7%C3%A3o%20dos,ITAIPU%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias](#). Acesso em: 10 jan. 2025.

¹³⁰ STEIN, Leandro Konzen. **Direito Econômico da Energia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

¹³¹ BRASIL. **Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19491.htm Acesso em: 10 jan. 2025.

contribuindo para a expansão sustentável do setor elétrico, em novos empreendimentos de geração e de transmissão de energia elétrica.

O setor elétrico brasileiro é reconhecido pela sua maturidade e segurança regulatória e institucional, características que garantem as condições para atração do capital privado e prestação de serviços de qualidade à população¹³².

Assim, a proposta de desestatização da Eletrobras representa um sinal de que a sociedade prefere destacar recursos para as áreas de saúde, educação¹³³ e segurança em lugar de alocá-los na capitalização de uma empresa estatal para realizar investimento no segmento de energia elétrica.

A modalidade operacional de desestatização escolhida foi a diluição do controle acionário da União. Essa diluição se dará pelo aumento do capital social da empresa, a partir da oferta pública de ações ordinárias, sem que a União exerça o direito de subscrição.

Importante trazer à baila que capitalização e privatização são conceitos distintos no cenário econômico e empresarial. Capitalização é o processo pelo qual uma empresa aumenta seu capital social, que ocorre através da emissão de novas ações ou outros instrumentos financeiros para captar recursos no mercado.

A privatização é o processo pelo qual o controle acionário de uma empresa pública, controlada pelo governo, é transferido para a iniciativa privada. Para José dos Santos Carvalho, é relevante distinguir os termos “desestatizar” e “privatizar”, conforme a seguir explicado:

“destatizar” significa retirar o Estado de certo setor de atividades, ao passo que “privatizar” indica tornar algo privado, converter algo em privado. Anteriormente, a Lei no 8.031/1990 usava o termo “privatização”, mas a nova ideia proveniente do vocábulo acabou gerando interpretação desconforme ao preceito legal, entendendo algumas pessoas que significaria privatizar atividades, o que não seria verdadeiro, visto que muitas das atividades do programa continuariam e continuam a caracterizar-se como serviços públicos; **a privatização, assim, não seria da atividade ou serviço, mas sim do executor da atividade ou serviço**¹³⁴.

No que se refere especificamente aos serviços públicos, deve-se ressaltar que o Estado não deixou de ser o titular, transferindo somente a execução em si dos serviços. Por isso, a desestatização dos serviços públicos mediante os procedimentos na lei admitidos pressupõe a delegação, pelo Poder Público, de concessão ou permissão do serviço, objeto da exploração, observada, obviamente, a legislação aplicável ao serviço.

No caso da Eletrobras, o modelo adotado é a da emissão de novas ações com objetivo de reduzir a participação da União no capital da Eletrobras para menos de 50 %, e com isso, não tem mais o controle. Permanece, no entanto, a *golden share*, a ação preferencial de classe especial que permite à União exercer o poder de veto em decisões estratégicas da empresa.

O art. 1º, caput, da Lei 14.182/2021 estabeleceu que a desestatização ocorrerá sob égide da Lei 9.491/1997 e que a sua concretização depende da outorga de novas concessões¹³⁵ de

¹³² BRASIL, 2024.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ CARVALHO FILHO, 2024.

¹³⁵ BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília,

geração de energia elétrica, pelo prazo de 30 anos, sob o regime de Produção Independente¹³⁶ das usinas hidrelétricas Boa Esperança, Apolônio Sales, Paulo Afonso I, II, III e IV, Luiz Gonzaga (Itaparica), Xingó, Funil (Chesf), Pedra, Sobradinho, Coaracy Nunes, Curuá-Una, Tucuruí, Corumbá I, Estreito, Funil (Furnas), Maribondo, Porto Colômbia, Itumbiara e Mascarenhas de Moraes, localizadas em suas áreas de atuação.

Em decorrência das novas concessões, à Eletrobras foi atribuído o pagamento da bonificação de outorga, critério de julgamento para a escolha de um licitante vencedor, previsto no inciso II do art. 15 da Lei 8.987/1995¹³⁷, calculado pelo Ministério de Minas e Energia – MME e pelo Ministério da Economia, que culminou na publicação na Resolução n 15, em 31 de agosto de 2021, pelo Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, retificada pela Resolução n°30, do mesmo órgão.

De acordo com o artigo 1º da referida Resolução, o valor definido para pagamento da Eletrobras foi de R\$ 67.052.502.399,86 (sessenta e sete bilhões, cinquenta e dois milhões, quinhentos e dois mil, trezentos e noventa e nove reais e oitenta e seis centavos), pelos novos contratos de concessão de geração de energia elétrica, já citados, cuja destinação foi definida pela Lei n° 14.182/2021¹³⁸, sendo 50% (cinquenta por cento) para a Conta de Desenvolvimento Energético e outros 50% pagos a título de bonificação de outorga para o Tesouro Nacional¹³⁹.

No tocante às obrigações condicionantes, consta na Resolução n° 15 que para o cálculo do valor de bonificação dos novos contratos de concessão de geração de energia elétrica foram deduzidas as parcelas anuais referentes aos aportes financeiros para cumprimento dos compromissos assumidos:

Art. 2º (...)

§1º Para o cálculo do valor de bonificação pela outorga de novos contratos de concessão de geração de energia elétrica, de que trata o caput, foram deduzidas as seguintes parcelas:

I - despesas de R\$ 350.000.000,00 (trezentos e cinquenta milhões de reais) anuais, atualizados pelo IPCA, ou por outro índice que vier a substituí-lo, a partir do mês de assinatura dos novos contratos de concessão, relativas à implementação do Programa de Revitalização dos Recursos Hídricos das Bacias do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba, pelo prazo de 10 (dez) anos, devendo o primeiro aporte ocorrer em janeiro de 2023, sendo esta a data-base dos aportes subsequentes, realizados em parcelas anuais, nos termos da alínea a, inciso V, do art. 3º e do art. 6º, da Lei n° 14.182, de 2021;

II - despesas de R\$ 295.000.000,00 (duzentos e noventa e cinco milhões de reais) anuais, atualizados pelo IPCA, ou por outro índice que vier a substituí-lo, a partir do mês de assinatura dos novos contratos de concessão, relativas ao desenvolvimento de projetos na Amazônia Legal com vistas a reduzir estruturalmente os custos de geração de energia e para a navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins, pelo prazo de 10 (dez) anos, devendo

DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm Acesso em: 10 jan. 2025.

¹³⁶ BRASIL. **Lei n° 9.074, de 07 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm Acesso em: 10 jan. 2025.

¹³⁷ BRASIL, 1995, art. 15.

¹³⁸ BRASIL. **Lei n° 14.182, de 12 de julho de 2021**. Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras); altera as Leis nos 5.899, de 5 de julho de 1973, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, 13.182, de 3 de novembro de 2015, 13.203, de 8 de dezembro de 2015, 14.118, de 13 de janeiro de 2021, 9.648, de 27 de maio de 1998, e 9.074, de 7 de julho de 1995; e revoga dispositivos da Lei n° 3.890-A, de 25 de abril de 1961. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14182.htm Acesso em: 10 jan. 2025.

¹³⁹ *Ibid.*, 2021, art. 4º.

o primeiro aporte ocorrer em janeiro de 2023, sendo esta a data-base dos aportes subsequentes, realizados em parcelas anuais, nos termos da alínea b, inciso V, art. 3º e do art. 7º, da Lei nº 14.182, 2021;

III - despesas de R\$ 230.000.000,00 (duzentos e trinta milhões de reais) anuais, atualizados pelo IPCA, ou por outro índice que vier a substituí-lo, a partir do mês de assinatura dos novos contratos de concessão, relativas à implementação de Programa de Revitalização dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas, definidas conforme o inciso V, do caput do art. 1º da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, na área de influência dos reservatórios das Usinas Hidrelétricas de Furnas, pelo prazo de 10 (dez) anos, devendo o primeiro aporte ocorrer em janeiro de 2023, sendo esta a data base dos aportes subsequentes, realizados em parcelas anuais, nos termos da alínea c, inciso V, do art. 3º e do art. 8º da Lei nº 14.182, de 2021;¹⁴⁰.

Em junho de 2022 foram assinados os novos contratos de concessão de geração pelas empresas subsidiárias da Eletrobras, após submissão à Consulta Pública da ANEEL¹⁴¹, pelo prazo de 30 anos e, no advento final dos contratos, todos os bens reversíveis e instalações vinculados às Usinas Hidrelétricas passarão a integrar o patrimônio da União.¹⁴²

3.1.1 As obrigações condicionantes previstas na Lei nº 14.182/21

Aos novos contratos de concessão foram inseridas cláusulas com as obrigações condicionantes ao processo de desestatização da Eletrobras, previstas na Lei nº 14.182/2021. O foco do presente trabalho limitar-se-á ao modelo de financiamento proposto para atender às 03 (três) obrigações previstas para desenvolvimento de projetos nas Regiões Norte, Nordeste e Sudeste do país, nos segmentos de geração e transmissão, quais sejam¹⁴³:

1. Revitalização das bacias do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba;
2. Redução de custos de geração de energia na Amazônia Legal e promoção da navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins; e
3. Revitalização das bacias hidrográficas na área de influência dos reservatórios das usinas hidrelétricas de Furnas.

Para implementação destas obrigações, ainda no âmbito da Lei, foi definido a instrumentalização dos programas de revitalização de estruturas e recursos hídricos dos rios São Francisco e Parnaíba, bem como áreas de influência dos reservatórios da Usina Hidrelétrica de Furnas, para além da redução dos custos operacionais de geração de energia na Amazônia

¹⁴⁰ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA. **Resolução nº 15, de 31 de agosto de 2021.**

Estabelece o valor adicionado pelos novos contratos de concessão de geração de energia elétrica nos termos da Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, que dispõe sobre a desestatização das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras. Brasília: ANEEL, 2021. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/res2021015cnpe.pdf> Acesso em: 28 jan. 2025

¹⁴¹ ANATEL. **Consulta Pública nº 48/2021.** Proposta de Regulamento de Tarifação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC e de Revisão das Áreas Locais em decorrência das modificações de RM e de RIDE. Brasília: ANATEL, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/consultas-publicas-govbr/anatel-consulta-publica-no-48-2021> Acesso em: 28 jan. 2025.

¹⁴² ANEEL, 2022.

¹⁴³ BRASIL. **Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021.** Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras); altera as Leis nºs 5.899, de 5 de julho de 1973, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, 13.182, de 3 de novembro de 2015, 13.203, de 8 de dezembro de 2015, 14.118, de 13 de janeiro de 2021, 9.648, de 27 de maio de 1998, e 9.074, de 7 de julho de 1995; e revoga dispositivos da Lei nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14182.htm Acesso em: 10 jan. 2025.

Legal e de navegabilidade nos rios Madeira e Tocantins, com valor total a ser despendido ao longo dos próximos 10 anos no expressivo montante de 8,7 bilhões de reais.

Para a Região Nordeste foi definido no artigo 6º¹⁴⁴ que constitui obrigação da Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF o aporte de 350 milhões de reais por ano, pelo prazo de 10 anos, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA para atendimento a alínea “a” do artigo 3º acima mencionado.

Na Região Norte, por definição do artigo 7º¹⁴⁵, cabe às Centrais Elétricas do Norte do Brasil – ELETRONORTE o aporte de 295 milhões de reais por ano, pelo prazo de 10 anos, atualizado pelo IPCA, para aplicação no programa de redução estrutural de custos de geração de energia na Amazônia Legal e, no mínimo, 20% (vinte por cento) em ações para garantir a navegabilidade do Rio Madeira e 10% (dez por cento) em ações para garantir a navegabilidade do Rio Tocantins.

Completando a terceira obrigação, no artigo 8º¹⁴⁶, para a revitalização dos recursos hídricos das bacias hidrográficas na área de influência dos reservatórios das usinas hidrelétricas de Furnas foi previsto o aporte de 230 milhões de reais, pelo prazo de 10 anos, atualizados pelo IPCA.

A regulamentação das citadas obrigações foi publicada posteriormente à publicação da Lei nº 14.182/2021, pelos Decretos nº 10.838/2021 e nº 11.059/2022, com fundamento no artigo 84 da Constituição Federal¹⁴⁷ a qual define a competência do Presidente da República para expedir decretos para a fiel execução da lei, conforme se verá a seguir

3.1.1.1 O Decreto nº 10.838/2021 e as obrigações das Regiões Nordeste e Sudeste do Brasil.

Em 18 de outubro de 2021 foi publicado o Decreto nº 10.838 para regulamentar os artigos 6º e 8º da Lei nº 14.182/2021, posteriormente alterado pelo Decreto nº 11.653 de 23 de agosto de 2023. Ambos tratam da revitalização dos recursos hídricos das bacias hidrográficas das bacias do Rio São Francisco e do Rio Paranaíba bem como da área de influência dos reservatórios das usinas hidrelétricas de Furnas.

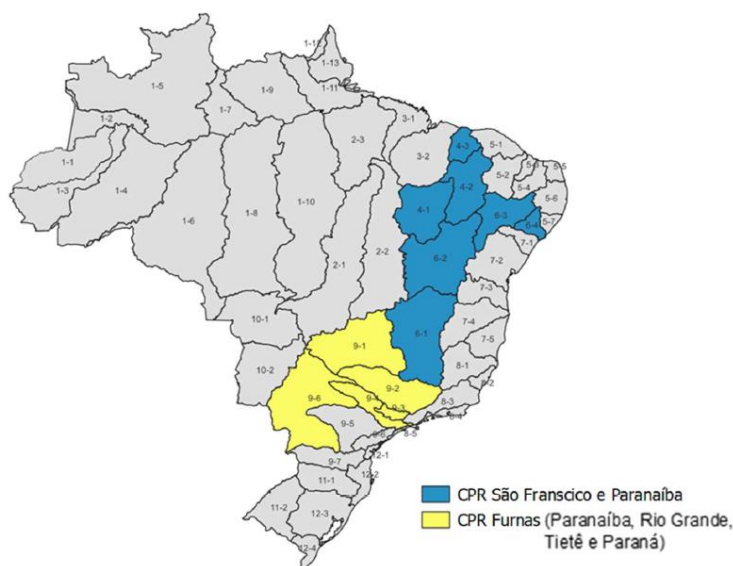
¹⁴⁴ BRASIL, 2021, art. 6º.

¹⁴⁵ BRASIL, 2021, art. 7º.

¹⁴⁶ *Ibid.*, art. 8º.

¹⁴⁷ BRASIL, 2023, art.84.

Figura 1 - Prestação de contas CPR



Fonte: Relatório de Prestação de Contas do CPR Furnas – sítio do MDR

A Constituição Federal de 1988 define que compete à União instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos¹⁴⁸. No entanto, pode-se falar que se trata de uma série de ações planejadas no âmbito de uma bacia hidrográfica, visando a adequação da gestão dos recursos hídricos às diversidades ambientais, sociais, econômicas da bacia, com aumento da quantidade e melhoria da qualidade da água da bacia hidrográfica¹⁴⁹.

Nesse sentido, o referido Decreto apresentou a definição de revitalização de recursos hídricos para orientação, “como o conjunto de ações destinadas à preservação, à conservação e à recuperação de áreas prioritárias onde os recursos hídricos estejam em situação de vulnerabilidade, com vistas a atender, quantitativa e qualitativamente, os usos múltiplos da água, a provisão dos serviços ecossistêmicos e a melhoria das condições socioambientais, cuja unidade territorial de planejamento será a bacia hidrográfica.”¹⁵⁰

O tema de recursos hídricos é tratado pela Lei nº 9.433, publicada em 08 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, com fundamento de que a água é um bem de domínio público e um recurso natural limitado, e a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas¹⁵¹.

¹⁴⁸ BRASIL, 2023, art. 21.

¹⁴⁹ MACHADO, Antônio Thomaz da Mata. A construção de um programa de revitalização na bacia do Rio São Francisco. **Estudos Avançados**, São Paulo, Brasil, v. 22, n. 63, p. 195–210, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10301..> Acesso em: 17 jan. 2025.

¹⁵⁰ BRASIL. **Decreto nº 10.838, de 18 de outubro de 2021**. Regulamenta os art. 6º e art. 8º da Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, para dispor sobre os programas de revitalização dos recursos hídricos das Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Paranaíba e daquelas na área de influência dos reservatórios das Usinas Hidrelétricas de Furnas. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10838.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.838%2C%20DE%2018%20DE%20OUTUBRO%20DE%202021&text=8%C2%BA%20da%20Lei%20n%C2%BA%2014.182,das%20Usinas%20Hidrel%C3%A9tricas%20de%20Furnas. Acesso em: 17 jan. 2025.

¹⁵¹ BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição

A referida Lei define que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da citada Política, e que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada, com participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

A Nota Técnica nº 42/2021/SE, do Ministério de Minas e Energia – MME se ateve a analisar a minuta do Decreto destacando o seu objetivo, no entanto, não justificou quais seriam as ações a serem tomadas:

A minuta de decreto, apresentada pelo MDR, tem como objetivo disciplinar além da composição e das competências do comitê, definir as diretrizes para o planejamento e o desenvolvimento de ações de revitalização dos recursos hídricos das bacias hidrográficas alcançadas pelo decreto, a criação da Conta do Programa de Revitalização dos Recursos Hídricos das bacias hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba – CPR São Francisco e Parnaíba, bem como da Conta do Programa de Revitalização dos recursos hídricos das bacias hidrográficas da área de influência dos reservatórios das usinas hidrelétricas de Furnas – CPR Furnas; regulamentar os aportes nas mencionadas contas pelas concessionárias de geração de energia elétrica sobre as quais recaem as obrigações mencionadas, entre outros¹⁵².

A mencionada Nota Técnica ainda destaca a justificativa para participação do Ministério de Minas e Energia nos comitês a serem criados para a gestão dos recursos em razão de terem “como foco as ações que gerem recarga das vazões afluentes e ampliem a flexibilidade operativa dos reservatórios, sem prejudicar o uso prioritário e o uso múltiplo dos recursos hídricos, ou seja, afeta diretamente os serviços relacionados à energia elétrica”¹⁵³.

Em decorrência do mencionado Decreto, dois Comitês Gestores foram criados: o referente ao Programa de Revitalização dos Recursos Hídricos – CPR dos Rios São Franciscos e Parnaíba e outro referente ao reservatório de Furnas, ambos com representantes do setor público¹⁵⁴ e com definição de documentos internos próprios para atuação na gestão do valor total de R\$ 680.000.000,00 (seiscentos e oitenta milhões de reais) anuais.

Em consulta ao sítio do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional – MDR, as ações definidas para os programas de revitalização das bacias hidrográficas são, dentre outros, a conclusão das obras de ampliação do canal de navegação a jusante de uma usina hidrelétrica localizada no estado de São Paulo, projeto para execução de obras de reforma/recuperação da estrada de acesso ao Parque Nacional da Serra da Canastra e revitalização hidroambiental de microbacias¹⁵⁵, com características de serviços que deveriam ser executados pelo Estado, em consonância com a Lei nº 9.433/1997.

O Decreto ainda disciplina que os recursos devem ser mantidos em conta segregada pela Eletrobras no intuito de permitir a efetiva fiscalização de sua utilização, em consonância com a

Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm Acesso em: 17 jan. 2025.

¹⁵² MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA. **Nota técnica nº42/2021/SE**. Processo nº 48300.001435/2021-56. Brasília: MME, [2021].

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Comitês Gestores das Contas dos Programas de Revitalização dos Recursos Hídricos. Brasília, 13 dez. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/comites-gestores-das-contas-dos-programas-de-revitalizacao-dos-recursos-hidricos/comites-gestores-das-contas-dos-programas-de-revitalizacao-dos-recursos-hidricos>. Acesso em 29 set. 2024

¹⁵⁵ *Ibid.*

previsão legal¹⁵⁶, e os recursos deverão ser remunerados, no mínimo, pelos juros da caderneta de poupança acrescidos da taxa referencial (TR) do período¹⁵⁷.

Por fim, o MME previu a necessidade de contratação de auditoria independente pela Eletrobras para prestar apoio ao monitoramento e supervisão junto aos Comitês Gestores, os quais definirão sobre os projetos nos quais serão aplicados os recursos que serão desenvolvidos pela Empresa, com posterior envio de relatórios aos órgãos de controle, Tribunal de Contas da União – TCU e Controladoria Geral da União – CGU.

3.1.1.2 O Decreto nº 11.059/2022 e a obrigação da Região Norte do Brasil

Para regulamentar a obrigação do art. 7º da Lei 14.182/2021, em 03 de maio de 2022 foi publicado o Decreto nº 11.059, cujo objetivo é o Programa de redução estrutural de custo de geração de energia na Amazônia Legal e navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins.

Figura 2 - Abrangência da Amazônia Legal



Fonte: Sítio da Eletrobras

O artigo 2º do Decreto define quais ações compreendem o citado Programa, com alternativas para reduzir os custos da Conta de Desenvolvimento Energético, nos segmentos de geração e transmissão, sendo necessário o destaque para melhor compreensão do objetivo do Poder Executivo:

- I - a implementação de projetos que reduzam estruturalmente os custos de geração de energia elétrica suportados pela Conta de Consumo de Combustíveis - CCC, observado o disposto no § 1º do art. 7º da Lei nº 14.182, de 2021, com vistas a:
- a) integrar os Sistemas Isolados e as Regiões Remotas ao Sistema Interligado Nacional - SIN, por meio de soluções com nível de tensão de distribuição e transmissão de energia elétrica;
 - b) substituir a geração própria ou alugada dos agentes de distribuição de energia elétrica por contratações nos termos do disposto nos incisos I ou III do caput do art. 8º do Decreto nº 7.246, de 28 de julho de 2010, por meio de novas soluções de suprimento que compreendam

¹⁵⁶ BRASIL, 2021, art. 6º.

¹⁵⁷ MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA, [2021].

fontes renováveis ou a partir de combustível renovável, com ou sem armazenamento de energia;

c) desenvolver novas soluções de suprimento que compreendam fontes renováveis ou a partir de combustível renovável, com ou sem armazenamento de energia, com o objetivo de reduzir o custo total de geração de localidades com usinas contratadas nos termos do disposto nos incisos I ou III do caput do art. 8º do Decreto nº 7.246, de 2010;

d) aprimorar a eficiência energética nos Sistemas Isolados e nas Regiões Remotas; e

e) desenvolver soluções para reduzir o nível de perdas nos Sistemas Isolados ou nas Regiões Remotas;

II - a implementação de medidas que aprimorem a navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins, considerados os benefícios e os impactos econômico-financeiros aos seus usuários; e

III - a destinação de recursos para a continuidade das obras de infraestrutura do Linhão de Tucuruí, correspondente à interligação Manaus-Boa Vista¹⁵⁸.

A Secretaria de Planejamento Energético do MME emitiu a Nota Técnica nº 12/2022/DPE/SPE¹⁵⁹ sobre a proposta de regulamentação do referido Programa, na qual apresenta a contextualização do problema público da Amazônia Legal e dos Sistemas Isolados e Regiões Remotas, predominantemente na Região do Norte do país.

Os Sistemas Isolados são regidos pela Lei nº 12.111, de 09 de dezembro de 2009, publicada para estabelecer as regras sobre os serviços de energia nessas localidades que não estão conectadas ao Sistema Interligado Nacional – SIN, os quais deverão ser atendidas por meio de licitação, concorrência e leilão, e sem comercialização na CCEE.

O consumo de energia elétrica nessas localidades é baixo e representa menos de 1% da carga total do país, mas alcança 3 milhões de habitantes. A demanda por energia elétrica dessas localidades é suprida, principalmente, por pequenas usinas movidas termelétricas a óleo diesel¹⁶⁰, que possuem o custo mais elevado em relação às usinas hidrelétricas e outras fontes renováveis conectadas ao SIN¹⁶¹.

Na tentativa de equilibrar o custo das tarifas dessas Regiões com aquelas pagas pelos consumidores das outras regiões brasileiras foi criada a Conta de Consumo de Combustíveis - CCC¹⁶², paga por todas as empresas concessionárias de distribuição e de transmissão de energia elétrica.

O valor custeado pela CCC integra a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, cujo orçamento previsto para o ano de 2024 é de R\$ 37,168 bilhões, e o valor que a CCC representa é no montante de R\$ 10.742 bilhões do valor total da CDE¹⁶³, demonstrando o elevado custo para a sociedade brasileira.

¹⁵⁸ BRASIL. **Decreto nº 11.059, de 3 de maio de 2022**. Regulamenta o Programa de Redução Estrutural de Custos de Geração de Energia na Amazônia Legal e de Navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins - Pró-Amazônia Legal, nos termos do disposto na Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, e institui o Comitê Gestor do Pró-Amazônia Legal. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11059.htm Acesso em: 17 jan. 2025.

¹⁵⁹ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, [2021].

¹⁶⁰ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Raio x dos sistemas isolados é fundamental para o planejamento das ações do MME**. Brasília: MME, 04 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/raio-x-dos-sistemas-isolados-e-fundamental-para-o-planejamento-das-acoes-do-mme>. Acesso em 30 set. 2024.

¹⁶¹ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, [2021].

¹⁶² A Conta de Consumo de Combustíveis – CCC foi criada pela Lei nº 5.833/1973.

¹⁶³ ANEEL. **Nota Técnica nº 140/2023-STR-SGM-SFF /ANEEL**. Proposta de Orçamento Anual da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE de 2024, a ser submetida à consulta pública. Processo nº

Por esta razão, a Secretaria de Planejamento Energético do MME, por meio da Nota Técnica n° 12/2022, ressaltou que a motivação dos dispositivos da Lei n° 14.182/2021 para a redução estrutural dos custos de geração de energia elétrica na Amazônia Legal é pertinente uma vez que a expectativa é que haja a redução do valor suportado pela CCC¹⁶⁴, com o aporte de R\$ 295 milhões anuais, pelo prazo de 10 anos.

Em outro documento, também do MME, a Secretaria de Energia Elétrica, por meio da Nota Técnica n° 02/2022/SEE também analisou a questão da interligação dos Sistemas Isolados e as obras de infraestrutura do “Linhão de Tucuruí” para conectar ao SIN o estado de Roraima e, conclui quanto a esse último, que tem “relação direta com o Planejamento Estratégico do Ministério de Minas e Energia e a medida aqui proposta pode contribuir positivamente para o atingimento do Objetivo Estratégico de Desenvolvimento Energético, em linha com as políticas emanadas pelo MME”¹⁶⁵.

Dessa forma, os projetos a serem executados para atender a obrigação legal têm como objetivo reduzir a conta CCC e promover a infraestrutura de linha de transmissão que são de responsabilidade do governo federal, caracterizando a finalidade pública a ser alcançada, a qual será custeada com os recursos privados da Eletrobras.

O Decreto n° 11.059/2022 determina, ainda, a criação do Comitê Gestor do Pró Amazônia Legal, a contratação de auditoria independente para verificação das contas em que os valores serão depositados e a obrigação de envio de relatórios aos órgãos de controle, Tribunal de Contas da União – TCU e Controladoria Geral da União – CGU.

Por fim, o Decreto n° 10.838/2021 e o Decreto n° 11.059/2022 preveem, também, a operacionalização dos aportes financeiros pela Eletrobras, que será mais bem detalhada no terceiro capítulo do presente estudo, que tratará da transformação da relação público-privado, em razão da modelagem complexa apresentada pela Lei n 14.182/2021.

3.2 O suprimento de energia elétrica: geração, transmissão e distribuição

Após a descrição do papel da Eletrobras no setor elétrico, do processo de desestatização e das obrigações condicionantes, faz-se necessário apresentar a cadeia de suprimento de energia elétrica no país e a sua atual estrutura para correlacionar os objetivos almejados pelas obrigações condicionantes definidas na Lei n° 14.182/201 com os segmentos que compõem o setor.

O suprimento de energia elétrica no Brasil é realizado por um conjunto de fontes de energia, para atender a diferentes demandas de um país, que formam a matriz energética. Em

48500.005466/2023-91. Brasília: ANEEL, 2023. Disponível em: https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas?p_p_id=participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_idDocumento=52263&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_tipoFaseReuniao=fase&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_jspPage=%2Fhtml%2Fpp%2Fvisualizar.jsp Acesso em: 28 jan. 2025.

¹⁶⁴ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, [2021].

¹⁶⁵ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Nota Técnica 2/2022/SEE**. Processo n° 48360.000019/2022-15. Brasília: MME, [2022].

termos mundiais, a matriz energética é composta, principalmente, por fontes não renováveis, como o carvão, petróleo e gás natural, representando 80,3%.¹⁶⁶

Atualmente, a matriz energética brasileira é diferente da matriz mundial, uma vez que há mais fontes renováveis, somando lenha, carvão vegetal, hidráulica, derivados de cana, eólica e solar e outras renováveis, totalizando 47,4%, quase metade da matriz energética¹⁶⁷.

No entanto, matriz energética é diferente de matriz elétrica. Esta é formada pelo conjunto de fontes disponíveis apenas para a geração de energia elétrica, para todas as atividades. A matriz energética brasileira é ainda mais renovável do que a matriz energética mundial, que é baseada em combustíveis fósseis, porque há o predomínio das usinas hidrelétricas.

Para que a energia elétrica seja disponibilizada à sociedade brasileira, o processo é realizado por um sistema complexo, dividido nos segmentos de geração, transmissão e distribuição, e com regulamentação cada vez mais dinâmica e complicada de entendimento por parte do consumidor comum, elaborada pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL¹⁶⁸.

Para a produção de energia, as primeiras usinas hidrelétricas brasileiras foram construídas há muitos anos¹⁶⁹ em razão da presença de uma densa rede de rios que banham o território nacional, composta por grandes rios caudalosos formados sobre planaltos, cujos desníveis favorecem a ocorrência de quedas d'água e a formação de correntezas.

Essas características são encontradas sobretudo nas regiões Sul e Sudeste do país, onde se localiza o maior número de usinas hidrelétricas que abastecem o sistema nacional de energia, inclusive a usina de Itaipu, no Rio Paraná, com fronteira entre o Brasil e o Paraguai, construída entre 1975 e 1982.

Todavia, na Região Norte do país foram construídas duas grandes usinas que estão entre as maiores do mundo, ambas no estado do Pará, a usina de Tucuruí, com a construção iniciada na década de 70 e inaugurada em 1984, e a usina de Belo Monte que teve o início da construção em 2010 e entrada em operação das primeiras máquinas em 2016, com a conclusão de plena operação em 2019.

De acordo com a Empresa de Pesquisa Energética¹⁷⁰ aproximadamente 70% do potencial ainda não aproveitado está localizado nas bacias hidrográficas Amazônica e Tocantins – Araguaia, com restrições de sua utilização em razão dos relevantes impactos socioambientais

¹⁶⁶ EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Matriz energética e elétrica**. Brasília, [2024]. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica> Acesso em: 02 jul. 2024.

¹⁶⁷ Ibid., 2024.

¹⁶⁸ BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427compilada.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.427%2C%20DE%2026%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201996.&text=Institui%20a%20Ag%C3%Aancia%20Nacional%20de%20Energia%20El%C3%A9trica%20e%20de%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 10 jan. 2025.

¹⁶⁹ No Brasil, a primeira usina hidrelétrica entrou em operação em 1883. Ela foi construída ribeirão do Inferno, afluente do rio Jequitinhonha, na cidade de Diamantina (MG). Em 1887, foi colocada em operação no rio Macacos, Nova Lima, Minas Gerais. Dois anos depois, em 1889, entrou em operação a Usina Marmelos Zero no rio Piabanha, Minas Gerais, para fornecimento de energia para Juiz de Fora. (História das Usinas Hidrelétricas. Geraldo Magela Pereira. Revista Brasileira de Geologia de Engenharia e Ambiental. 2009).

¹⁷⁰ EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Fontes**. Brasília, [2024]. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/areas-de-atuacao/energia-eletrica/expansao-da-geracao/fontes> Acesso em: 03 jul. 2024.

que causam, como desmatamento, remoção forçada da população rural, ribeirinha e povos indígenas.

Com o crescimento da demanda da sociedade brasileira, e em razão dos variados e polêmicos tipos de impactos que causam a construção de novas usinas hidrelétricas de grande porte com reservatórios, as fontes solar e eólica tem uma participação cada vez mais elevada na matriz elétrica de geração de energia do Brasil¹⁷¹.

Para que a energia elétrica seja transmitida a todos, o arranjo do sistema de transmissão é composto por dois blocos: o Sistema Interligado Nacional – SIN, que abrange grande parte do país e os Sistemas Isolados, localizados em quase sua totalidade na Região Norte do país.

O SIN é constituído por quatro subsistemas: Sul, Sudeste/Centro-Oeste, Nordeste e a maior parte da região Norte, cuja coordenação e operação é realizada pelo ONS, que opera e controla a geração e transmissão de energia, por meio de despachos (comandos) diários.

No entanto, em exceção ao SIN, atualmente no Brasil, ainda existem cerca de 250 localidades isoladas, sendo a maior parte na região Norte, nos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e Pará, bem como a ilha de Fernando de Noronha, em Pernambuco, e algumas localidades de Mato Grosso. A única capital brasileira que ainda é atendida por um sistema isolado é Boa Vista, capital do estado de Roraima, com previsão de sua interligação ao SIN prevista para 2025.

Quanto ao transporte da energia após a sua produção, no Brasil, há a interconexão de sistemas elétricos, por meio de torres de transmissão, com quilômetros de fios, permitindo o atendimento de toda a sociedade com maior segurança e economia, no entanto, uma atividade complexa em razão das dimensões continentais do país.

A expansão do sistema de transmissão é realizada por leilões, publicados pela ANEEL, em que a concessão é válida por 30 anos, com regulação por incentivos, adotando parâmetros de eficiência para remunerar o concessionário, com exigências ambientais cada vez mais rígidas.

No tocante ao segmento de distribuição, esta é a última etapa na cadeia de suprimento, cujo objetivo é levar a energia aos consumidores finais: residenciais, comerciais e industriais.

3.2.1 A pertinência temática das obrigações condicionantes e a concessão da Eletrobras

Os projetos a serem desenvolvidos para atender as obrigações condicionantes previstas na Lei nº 14.182/2021 se referem ao segmento de geração e transmissão de energia elétrica. Os programas de revitalização de recursos hídricos e a redução estrutural dos custos de geração se relacionam com as atividades executadas pela Eletrobras, por meio de seus contratos de concessão, sendo necessário avaliar a relevância do tema proposto pelo Poder Executivo, no âmbito do setor elétrico e está diretamente relacionado com o objeto da sua atuação.

¹⁷¹ EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Fontes renováveis atingem 49,1% na matriz energética brasileira**. Brasília, [2023]. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/imprensa/noticias/fontes-renovaveis-atingem-49-1-na-matriz-energetica-brasileira> Acesso em: 03 jul. 2024.

No Brasil, quanto ao tema de energia, a Constituição Federal de 1988 previu que os potenciais de energia hidráulica são bens da União¹⁷² e os serviços e instalações de energia elétrica são atividades reservadas à União Federal, que pode as explorar direta ou indiretamente, por meio de autorização, permissão ou concessão¹⁷³.

Até a década de 1990, os serviços de energia elétrica eram regulamentados e controlados pelo Estado e verticalizadas, com atuação nos segmentos de geração, transmissão e distribuição. Após o advento da Lei nº 8.987/1955, as concessões, permissões e autorizações foram regulamentadas, em atendimento ao preceito constitucional, a qual define a concessão:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...] II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas **que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.** (grifo nosso)¹⁷⁴.

Por meio da concessão de serviço público, se espera que o concessionário promova a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, entendendo-se como adequado, aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”¹⁷⁵.

À Eletrobras foram concedidos novos contratos de concessão referentes aos segmentos de geração e transmissão, que contribuirão para a expansão do sistema e para a geração de energia elétrica, e que serão fiscalizados pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL quanto à adequação do serviço prestado.

É inequívoco que a energia elétrica é um bem essencial à vida humana ao proporcionar a realização de qualquer atividade do dia a dia, como manter alimentos em geladeiras, ligar ar-condicionado, assistir televisão, desfrutar de banhos quentes pelo uso de chuveiros elétricos, dentre inúmeras outras, bastando apertar apenas um botão ou interruptor.

Não só as atividades diárias, mas também o desenvolvimento industrial e as novas tecnologias que surgem a todo instante, em qualquer lugar do mundo, requerem a utilização da energia elétrica, advinda das mais diversas fontes, sendo difícil imaginar a nossa vida sem ela.

A infraestrutura é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico de um país. Setores como saneamento, energia, transporte, telecomunicações, educação, saúde, dentre outros, são essenciais no cotidiano de cada cidadão, e a qualidade de sua prestação (ou a falta de), reflete nos Índices de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas - IDH¹⁷⁶ e no Produto Interno Bruto – PIB¹⁷⁷.

¹⁷² BRASIL, 2023, art. 20.

¹⁷³ *Ibid.*, art. 21.

¹⁷⁴ BRASIL, 1995, art. 2º.

¹⁷⁵ BRASIL, 1995.

¹⁷⁶ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e é uma medida composta para classificar os países com base no desenvolvimento humano. Para mais informações, ver: <https://www.undp.org/pt/brazil/idh>.

¹⁷⁷ O Produto Interno Bruto – PIB é a de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano. Todos os países calculam o seu PIB nas suas respectivas moedas. Para mais informações, ver:

<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php#:~:text=O%20PIB%20%C3%A9%20a%20soma,R%24%2010%2C9%20trilh%C3%B5es>

Apesar da sua indispensabilidade e da sua relevância para o desenvolvimento socioeconômico, a energia não foi incluída no rol dos direitos sociais expressamente previstos no artigo 6º¹⁷⁸ da Carta Maior.

O legislador, no entanto, deixou claro no §2º do artigo 5º da Constituição Federal que, “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

No sentido de tornar expresso o direito a energia, houve uma tentativa, porém arquivada, por meio de um Projeto de Emenda Constitucional¹⁷⁹, cujo objetivo era elevar o *status* da necessidade de energia elétrica para garantir o seu fornecimento para todo o território brasileiro.

No entendimento do senador Telmário Mota, que propôs o referido projeto, “Quando a gente torna [o acesso à energia elétrica] um direito social previsto na Constituição, assim como a educação, saúde, transporte, segurança, Previdência etc, isso passa a ser uma obrigação e não um programa do governo 'A' ou um programa do governo 'B'.”¹⁸⁰

Dessa forma, ainda que não exista previsão expressa de um direito fundamental autônomo de acesso à energia elétrica em nível constitucional, a postulação de sua manutenção não pode ser ignorada quando dela depender o mínimo existencial, em qualquer direito fundamental, desde que comprovada a vinculação e a imprescindibilidade de tal acesso para a concretização e/ou manutenção de tais direitos fundamentais.¹⁸¹

Os serviços públicos têm como objetivo atender às necessidades da sociedade e a sua continuidade é imprescindível para a execução das atividades diárias, sem interrupção, uma vez que cabe ao Estado satisfazer e garantir os direitos fundamentais. O pressuposto da continuidade é a regularidade da prestação do serviço com observância das normas vigentes e obrigações contratuais, no caso das concessões de serviços públicos¹⁸².

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.729-3/2007, já afirmou que o serviço público de energia elétrica é essencial, conforme trecho a seguir transcrito¹⁸³:

¹⁷⁸BRASIL, 2023, art. 6º.

¹⁷⁹ SENADO FEDERAL (Brasil). **Proposta de Emenda à Constituição nº 44, de 2017**. Altera o art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil para que o acesso à energia elétrica seja direito social. Autoria: Senador Telmário Mota (PTB/RR) e outros. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131846#:~:text=Proposta%20de%20Emenda%20C3%A0%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%B0%2044%2C%20de%202017&text=Ementa%3A%20Altera%20o%20art...,social%20para%20todos%20s%20brasileiros>. Acesso em 22 jan. 2025

¹⁸⁰ SENADO FEDERAL (Brasil). **PEC estabelece acesso à energia elétrica como um direito social**. Brasília, Agência Senado, 20 dez. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/12/20/pec-estabelece-acesso-a-energia-eletrica-como-um-direito-social> Acesso em 30 nov. 2024

¹⁸¹ ROSA, Taís Hemann. **O acesso à energia elétrica como manifestação do direito ao mínimo existencial: uma análise com ênfase na dimensão defensiva do direito de acesso à energia elétrica**. 2016. 37 f. Dissertação (Mestrado em Direito).— Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/6787>. Acesso em: 10 jan. 2025.

¹⁸² OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Curso de Direito Administrativo - 12ª Edição 2024. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024. E-book. p.248. ISBN 9786559649600. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649600/>. Acesso em: 03 fev. 2025.

¹⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.729-3/2007**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=493836> . Acesso em: 03 fev. 2025.

“Também o serviço público é – já se tem dito isso – o patrimônio dos que não têm patrimônio, porque as pessoas patrimonializadas, ou, por qualquer forma, remediadas, podem, na eventual paralisação de um serviço público, valer-se de seus próprios meios para o respectivo suprimento. E, em se tratando de energia elétrica, o seu caráter de essencialidade está na própria Lei de Greve.”

Em decisão mais recente, na pandemia do Covid-19, o STF manteve a validade da Lei estadual nº 1.389/2020, de Roraima, com decisão no âmbito da ADI nº 6.432/2021, que proibia o corte de energia elétrica por falta de pagamento de conta, enquanto durasse a situação de emergência, em razão do caráter essencial do serviço de energia elétrica e o reconhecimento como direito fundamental¹⁸⁴:

21. A não interrupção dos serviços públicos de energia elétrica relaciona-se à satisfação das necessidades básicas da população, pelo que a continuidade do serviço é considerada essencial para a adoção de medidas de contenção do novo coronavírus.

O fornecimento de energia elétrica é direito fundamental relacionado à dignidade humana, ao direito à saúde, à moradia, à alimentação, à educação e à profissão, constituindo-se em serviço público essencial e universal, que deve estar disponível a todos os cidadãos, especialmente no complexo contexto pandêmico vivenciado (grifo nosso).

Sendo assim, resta claro a essencialidade do serviço de energia elétrica e a necessidade da continuidade de sua prestação, e os programas e projetos a serem desenvolvidos, por imposição da Lei nº 14.182/2021, se coadunam com o objeto da concessão atribuída à Eletrobras em razão da expertise no setor elétrico e contribuirão com benefício a todo o sistema elétrico nacional.

3.3 A análise do Tribunal de Contas da União acerca do processo de desestatização

O processo de desestatização da Eletrobras foi submetido à análise do Tribunal de Contas da União – TCU, a quem cabe auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização de questões contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais da União bem como das entidades da administração direta e indireta, conforme disposto no artigo 71 da Constituição Federal de 1988.

A apreciação de processo de desestatização foi expressamente prevista na Lei nº 9.491/1997, em seu artigo 18, inciso VIII e no posterior Decreto nº 2.594/1998, que regulamenta a referida Lei, no artigo 24, inciso VIII, em que tratam do Programa Nacional de Desestatização – PND.

Nesse sentido, especificamente em relação às obrigações condicionantes, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica – SeInfra, por meio do Relatório de Acompanhamento da definição do valor adicionado dos contratos previstos na Lei nº 14.182/2021¹⁸⁵, realizou análise acerca o tema, sem, no entanto, adentrar no mérito, que afirmam ser de competência do MME.

¹⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 6.432/2021**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446260/false>. Acesso em: 03 fev.2025.

¹⁸⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC 008.845/2018-2**. Natureza: Desestatização. Data: 15 fev. 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/BE/B0/93/20/4090F7103F3E4BD7F18818A8/008.845-2018-2-AC%20-%20privatizacao%20Eletrobras%201.pdf> Acesso em: 01 out. 2024

A SeInfra afirma que não se pode afastar a pertinência temática dos programas previstos pelas obrigações condicionantes “frente aos potenciais benefícios que possam ocasionar ao setor elétrico.”¹⁸⁶ Ademais, a área técnica demonstra a necessidade de efetiva governança dos recursos privados pelos comitês gestores bem como a “prestação de contas aos órgãos de controle sejam instrumentos de demonstração das ações executadas e de *accountability* dos gestores.”¹⁸⁷

Em razão dos aportes anuais para cumprir os dispositivos condicionantes serem descontados do bônus de outorga, a SeInfra entendeu que não há ilegalidade das despesas uma vez que decorrem de instrumento legal, afastando entendimento contrário¹⁸⁸. No entanto, foi realizada análise quanto à utilização de recursos decorrentes das novas outorgas dos contratos de geração de energia elétrica em políticas públicas sem tramitar pelo Orçamento Geral da União, culminando em recomendação ao Poder Executivo que se evite tal prática.

O processo também foi analisado pelo Ministério Público junto ao TCU¹⁸⁹, o qual emitiu um Parecer, integrante do Processo de Desestatização naquele órgão¹⁹⁰, pelo qual apresenta discordância da área técnica ao entender que as obrigações previstas abrangem a própria descentralização do provimento de serviços públicos, modalidade expressamente consagrada pela Constituição de 1988, e que tantos avanços possibilitou nas esferas das telecomunicações, transporte rodoviário etc.

O Ministério Público afirmou que os contratos para concessão de serviço público precedida da execução de obra pública¹⁹¹ vêm acoplando a seu escopo obras ancilares que, a despeito de não integrarem o cerne do serviço a ser explorado, potencializam suas possibilidades de fruição.

E ainda apresentou exemplos da evolução nos componentes do investimento, os seguintes casos já analisados pelo TCU:

- a) concessão da Rodovia da Integração do Sul – RIS para a construção de alças e acessos aos municípios no Programa de Exploração da Rodovia - PER¹⁹²;
- b) arrendamento de terminais portuários STS 08 e STS 36, a construção de linhas e ramais ferroviários para acesso aos respectivos terminais¹⁹³; e
- c) na mais recente concessão da Ponte Rio-Niterói, a construção de acesso à Linha Vermelha e de viaduto na aproximação do município de Niterói/RJ¹⁹⁴.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p.57.

¹⁸⁷ *Ibid.*, loc. cit.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 62.

¹⁸⁹ BRASIL, 2023, art. 130.

¹⁹⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, *op. cit.*

¹⁹¹ BRASIL, 1995, art. 2º.

¹⁹² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC 028.343/2017-4**. Acompanhamento da Concessão da BR-101/290/386/448/RS, nos moldes da Instrução Normativa do TCU nº 46/04. Relator: Bruno Dantas. Data: 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/2834320174> Acesso em: 28 jan. 2025

¹⁹³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC 029.883/2017-2**. Natureza: Desestatização. Relator: Min. Bruno Dantas. Data: 08 dez. 2021. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/31/C5/EA/08/62C9D7104B2942D7E18818A8/029.883-2017-2-BD%20-%20Desestatizacao_Codesa.pdf Acesso em: 22 jan. 2025

¹⁹⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC 033.019/2014-2**. Natureza(s): Desestatização. Revisor: Raimundo Carreiro. Data: 28 jan. 2015. Disponível em:

[https://portal.tcu.gov.br/data/files/76/93/94/A8/14D0E410504D80E42A2818A8/033.019-2014-2%20\(ponte%20rio-niteroi\).pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/76/93/94/A8/14D0E410504D80E42A2818A8/033.019-2014-2%20(ponte%20rio-niteroi).pdf) Acesso em: 22 jan. 2025

Ainda segundo o MP junto ao TCU a inclusão dos chamados “projetos ancilares” entre as obrigações das concessionárias originalmente veio solucionar situações em que, “por incapacidade do poder público em prover a infraestrutura circundante necessária ao pleno desenvolvimento da atividade descentralizada, houve óbices totais ou parciais à prestação do próprio serviço concedido”¹⁹⁵.

No entanto, tanto a área técnica como o MP convergem no sentido de que as obrigações contratuais devem guardar relação de pertinência com o serviço concedido. No caso em tela, há necessidade de que as obras a serem executadas no bojo de contratos de concessão sejam, não apenas de interesse público, mas também inerentes ao respectivo setor, no caso, ao setor elétrico.

Mesmo com o entendimento de que pode haver a transferência de obrigações públicas para o setor privado, o MP junto ao TCU não questiona que:

[...] 113. Não questionamos que soluções heterodoxas e pouco justificáveis, ainda que legislativas, que visem a retirar a execução de determinadas políticas públicas do Orçamento Geral da União, podem sim configurar ofensa à universalidade orçamentária e mecanismo de fuga às regras fiscais, particularmente ao teto de gastos consagrado no texto constitucional. Dessa forma, sua proliferação pode vir a configurar meio de corrosão da força normativa da referida norma constitucional, o que recomenda, de fato, que sejam evitadas¹⁹⁶.

Essa recomendação do TCU estaria correta se houvesse o entendimento de que os recursos a serem despendidos pela Eletrobras fossem públicos, devendo ser aplicado o regramento jurídico público referente às questões orçamentárias. No entanto, entende-se que no caso ora analisado os recursos são privados, ao encontro com os argumentos explanados pela SeInfra:

[...] 20. Considerando que **o caráter privado** dessa despesa está fixado na referida legislação, específica para fins de desestatização da empresa, avalia-se que fica prejudicada a análise quanto à aplicação da Emenda Constitucional 95/2016, uma vez que tal regra fiscal trata de limite para despesas primárias da União¹⁹⁷.

A própria Lei nº 14.182/2021, prevê que apenas 50% do valor referente à bonificação de outorga a ser paga pela Eletrobras ou suas subsidiárias entrariam nos cofres públicos e os outros 50% ficariam a cargo da referida empresa para execução dos projetos em atendimento aos programas definidos.

O processo de desestatização da Eletrobras foi aprovado pelo TCU, por meio do Acórdãos nº 3176/2021, 296/2022 e 1103/2022, inclusive os aportes financeiros para a redução estrutural de custos de energia na Amazônia Legal e a revitalização dos recursos hídricos das bacias hidrográficas na área de influência dos reservatórios das usinas hidrelétricas de Furnas.

Com objetivo de mitigar o risco, o TCU confirma a necessidade de acompanhamento pelos Comitês Gestores e que sejam instituídos instrumentos a fim de assegurar formas de

¹⁹⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 296/2022 – Plenário**. Relator: Aroldo Cedraz. Processo: 008.845/2018-2. Data da sessão: 15/02/2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2523484> Acesso em: 22 jan. 2025

¹⁹⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2022.

¹⁹⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2022.

acompanhamento de resultados, projetos que atendam os dispositivos legais e a prestação de contas aos órgãos de controle.

3.3.1 O entendimento do Tribunal de Contas da União acerca da atuação do Poder Executivo em políticas públicas previstas no Edital do Leilão do 5G

Com intuito de confirmar a tendência e eficiência da tomada de decisão do Poder Executivo ao delegar políticas públicas ao setor privado, será apresentado neste tópico, o caso recente do Leilão do 5G em que se mostra semelhante ao tema do processo de desestatização da Eletrobras no tocante à atuação do referido Poder.

Em 27 de setembro de 2021, a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL publicou o Edital nº 01/2021, de radiofrequências nas faixas de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz, chamado de leilão do 5G¹⁹⁸. O Anexo IV do instrumento convocatório determinou que “a empresa vencedora deverá assumir os Compromissos que farão parte do Termo de Autorização para Uso de Radiofrequências”¹⁹⁹ e o não cumprimento ensejará penalidades.

Para o presente estudo, é relevante apresentar o compromisso que o Poder Executivo, por meio do referido Leilão, atribuiu uma obrigação do Estado ao particular, vencedor do certame de determinados lotes, para Compromisso de Conectividade em Escolas Públicas de Educação Básica, no valor de R\$ 3,1 bilhões²⁰⁰.

De acordo com o referido anexo, o compromisso tem como objetivo a consecução de projetos de conectividade de escolas públicas de educação básica, com a qualidade e velocidade necessárias para o uso pedagógico de atividades educacionais, integrantes da Política de Inovação Educação Conectada,

A referida Política foi instituída pela Lei nº 14.180, de 1º de julho de 2021, e regulamentada pelo Decreto nº 9.204, de 23 de novembro de 2017 e tem como finalidade “apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica.”²⁰¹

A própria Lei prevê que deve haver a conjugação de esforços com o setor empresarial e sociedade civil “para assegurar as condições necessárias à inserção da tecnologia como ferramenta pedagógica de uso cotidiano nas escolas públicas de educação básica”²⁰²,

¹⁹⁸ ANATEL. **Anatel publica edital do leilão do 5G**: abertura das propostas está marcada para 4 de novembro. Brasília, 27 set. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-publica-edital-do-leilao-do-5g> Acesso em: 07 jan. 2025

¹⁹⁹ ANATEL. **Edital nº 1/2021**. Processo nº 53500.004083/2018-79. Licitação nº 1/2021-SOR/SPR/CD-ANATEL radiofrequências nas faixas de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz. Brasília, 27 set. 2021. Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO4pZiryWaSvw0pviHhFlpHabXHJHyOWvmBqefWPoG7fo9pDth65tk5Ayk_XzwNcT1WYnuqLAaLDWNGq36QBU4ZO Acesso em: 23 jan. 2025

²⁰⁰ ANATEL. **Compromissos de Abrangência do Leilão do 5G**. Brasília, 19 jan. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/universalizacao/compromissos-do-leilao-do-5g>. Acesso em: 07 jan. 2025.

²⁰¹ BRASIL. **Lei nº 14.180, de 1º de julho de 2021**. Institui a Política de Inovação Educação Conectada. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14180.htm Acesso em: 10 jan. 2025.

²⁰² *Ibid.*

corroborando a demanda do Poder Público ao setor privado para a execução de atividades que seriam de sua responsabilidade.

O instrumento convocatório foi analisado pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2.032/2021²⁰³, e dois pontos no referido documento merecem destaque pela pertinência com o tema do presente estudo.

Primeiramente, no tocante à rede privativa de banda larga fixa, houve uma divergência de entendimento entre a área técnica e a relatoria do processo. Havia uma previsão de que a referida rede somente atenderia alguns órgãos e entidades públicos, principalmente federais, e somente nas unidades localizadas nas 27 capitais do Brasil, em como uma rede privativa móvel que atenderia somente o Distrito Federal²⁰⁴, a qual a área técnica e o Ministério Público junto ao TCU se manifestaram contrários, em razão dos riscos de obras, jurídicos, baixa utilidade, dentre outros apresentados no acórdão.

No entanto, o relator do processo, o Ministro Raimundo Carneiro, discordou da área técnica ao apontar que a principal questão sobre a inclusão da rede privativa como compromisso do edital de licitação do 5G seria se haveria adequação com o disposto na Lei Geral de Telecomunicações que dispõe que, excepcionalmente, a ANATEL poderia condicionar expedições de autorização à aceitação de compromissos de interesse da coletividade:

190. Por fim, entendo que a terceira condição, relativa à necessidade de os compromissos serem de interesse da coletividade, embora mais suscetível a múltiplas interpretações, também está suficientemente atendida, pelas seguintes razões.

191. Primeiro, porque a expressão “interesse da coletividade” é o que no direito se denomina conceito jurídico de conteúdo indeterminado, ou seja, fluído, cuja determinação se dá em cada caso concreto, consideradas as suas circunstâncias. Para tanto, é importante identificar, desde logo, as zonas interpretativas de certeza positiva e negativa e a zona de incerteza.

[...]

199. Portanto, diante dessas circunstâncias acima expostas, entendo que a avaliação do Poder Executivo, na condição de formulador da política pública, quanto ao enquadramento da rede privativa como de “interesse da coletividade”, ainda que possa comportar controvérsias, conforme bem apontado pela SeinfraCOM, está dentro da zona de incerteza da interpretação da norma, motivo pelo qual entendo que, nesses casos, deve o TCU adotar a autocontenção e prestigiar as escolhas do formulador da política pública, porquanto feita dentro do espaço hermenêutico que o texto da norma permite e acompanhada das necessárias justificativas (grifo nosso)²⁰⁵.

Assim, no caso da rede privativa, o citado artigo da Lei Geral de Telecomunicações, por conter um conceito jurídico indeterminado quanto ao interesse da coletividade, prevaleceu o entendimento do relator do processo, que o Tribunal deve prestigiar as escolhas do Poder Executivo como formulador de políticas públicas.

O caso apresentado difere das obrigações condicionantes ao processo de desestatização da Eletrobras uma vez que não restou dúvidas ou outras interpretações uma vez que a Lei nº

²⁰³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2032/2021 – Plenário. Relator: Raimundo Carneiro. Processo TC 000.350/2021-4. Data da sessão: 25 ago. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2497008> Acesso em: 23 jan. 2025.

²⁰⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2021, item 183.

²⁰⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2021.

14.182/2021 previu expressamente quais os compromissos devem ser cumpridos pela empresa. Esse entendimento foi confirmado no Acórdão nº 296/2022:

360. A coordenação da STN concluiu que, enquanto no caso do leilão de telecomunicações poderia haver dúvidas em relação ao enquadramento das obrigações contratuais na legislação geral do setor, o que foi superado pela prolação do Acórdão 2.032-TCU-Plenário, **no caso da desestatização da Eletrobras, as obrigações contratuais estão previstas de forma expressa na Lei 14.182/2021** (peça 216, p. 3)²⁰⁶.

Outro ponto que deve ser destacado, refere-se à recomendação da Corte de Contas ao Ministério de Comunicação e à ANATEL quanto à avaliação da conveniência e oportunidade de incluir compromissos no edital do leilão do 5G que estabelecessem a obrigação da conectividade das escolas públicas de educação básica, de todas de modo atender as obrigações de universalização de acesso à internet em banda larga de todas as escolas públicas brasileiras, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU nº 315/2020, a qual dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União:

Art.11. As recomendações devem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, **eficiência** e efetividade, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las.

§ 1º As recomendações devem se basear em critérios, tais como leis, regulamentos, boas práticas e técnicas de comparação (*benchmarks*), e, preferencialmente, atuar sobre a principal causa do problema quando tenha sido possível identificá-la.

§ 2º Para a formulação da proposta de recomendação deverão ser observados os seguintes pressupostos:

I - atuar diretamente nas causas do problema;

II - contribuir para que o tratamento das causas dos problemas agregue valor à unidade jurisdicionada, **baixando custos, simplificando processos de trabalho, melhorando a qualidade e o volume dos serviços ou aprimorando a eficácia e os benefícios para a sociedade;**

III - observar os requisitos de viabilidade prática, objetividade e motivação, indicando ações para cuja realização não haja obstáculos de ordem legal, financeira, operacional, temporal, de pessoal e outros que inviabilizem a implementação das medidas;

IV - apresentar boa relação custo-benefício e considerar as eventuais alternativas propostas pela unidade jurisdicionada; e

V - apontar oportunidades de melhoria relevantes, indicando o que pode ser feito e o resultado esperado, sem descrever aspectos procedimentais afetos à competência da unidade jurisdicionada²⁰⁷.

Após avaliação dos órgãos competentes, o compromisso foi incluído no Edital, mesmo havendo outras políticas públicas estabelecidas para prover a conectividade das escolas, no entanto, com vencimento previsto para os próximos anos²⁰⁸. Cabe ao Poder Executivo escolher a melhor forma de atendimento às políticas públicas:

²⁰⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2022.

²⁰⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Resolução TCU nº 315/2020**. Dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União e revoga a Resolução-TCU 265, de 9 de dezembro de 2014. Vigência desde: 22 abr. 2020. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-21300> Acesso em: 23 jan. 2025

²⁰⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2021, item 1498.

[...] Assim, cabe ao poder executivo elaborar programas e ações para que se atenda esse dispositivo legal de tamanha importância para nosso país.

1504. No entanto, como não há um impositivo legal que determine a forma pela qual deve ser atingida essa obrigação legal, **cabe ao executivo, dentro de sua discricionariedade, definir, de forma motivada, entre as alternativas postas, qual será aquela que melhor realizará esse atendimento**²⁰⁹.

Nesse sentido, o entendimento do TCU no caso do Leilão do 5G confirma a atuação do Poder Executivo em delegar políticas públicas ao setor privado e corrobora as iniciativas referentes aos programas de revitalização dos recursos hídricos nas regiões Nordeste e Sudeste e a redução estrutural dos custos de geração na Amazônia, uma vez que busca a melhor forma de atendimento das necessidades da sociedade e benefício para a coletividade, ao prever expressamente na norma legal, sem deixar margem para interpretação diversa senão a de sua obrigatoriedade.

4 A ANÁLISE DO ARRANJO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTA NA LEI N° 14.182/2021 E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Após a avaliação de duas vertentes, objeto do presente trabalho, nos capítulos anteriores, apresentar-se-á nesse último capítulo um estudo descritivo, com enfoque analítico, a respeito da avaliação da modelagem para o financiamento das obrigações condicionantes ao processo de desestatização da Eletrobras, o papel dos atores envolvidos e a forma de monitoramento das ações, incluídas nos novos contratos de concessão firmados após a conclusão do processo de alteração societária.

É importante ressaltar que o tema de políticas públicas e as fontes de recursos para financiá-las é muito amplo, uma vez que podem ser executadas e custeadas pelo setor público ou pelo setor privado. Não é intuito do presente trabalho abranger as diversas maneiras de execução e financiamento que envolvem o assunto, o que poderia ser objeto de trabalho específico pela relevância do tema.

O presente capítulo tem como objetivo detalhar a sistemática do arranjo institucional proposto pelo Poder Executivo, por meio do processo de desestatização da Eletrobras, quanto ao meio de instrumentalização para se alcançar a finalidade pública almejada, e confirmar a busca da eficiência na tomada de decisão do Poder Executivo quanto às medidas adotadas para assegurar o cumprimento das obrigações previstas na Lei n° 14.182/2021, com contribuição para o desenvolvimento da sociedade brasileira.

4.1 A viabilidade jurídica do arranjo institucional para obter a finalidade pública desejada.

Os atos da Administração Pública devem ser capazes de produzir os resultados esperados, de acordo com a motivação que os levaram a ser elaborados, mas a sua execução

²⁰⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2021.

precisa ter qualidade intrínseca de excelência, de modo a atender da melhor forma possível à finalidade pública²¹⁰.

Essa qualidade deve ser pautada em parâmetros objetivos previamente definidos, os quais se destinam a proporcionar a mensuração dos resultados alcançados pela ação administrativa. A adequação entre os meios que a Administração possui e aos resultados que precisa entregar à sociedade, produzindo o melhor com o menor dispêndio possível²¹¹.

O princípio da eficiência se correlaciona intimamente com outros princípios administrativos, como o da legalidade e o da finalidade. Ao princípio da legalidade, o gestor público deve observância aos preceitos autorizados com a busca pela eficiência dentro dos limites legais, e ao princípio da finalidade em que o interesse público, em benefício da coletividade é o norteador da Administração Pública.

No caso das obrigações condicionantes ao processo de desestatização da Eletrobras, a própria lei já definiu a forma e os meios para alcançar o benefício aos consumidores de energia elétrica com a redução estrutural dos custos de geração de energia na Amazônia Legal e os programas de revitalização das bacias hidrográficas, para combater a crise hídrica que afeta o país em determinadas épocas do ano em razão da escassez de chuvas cada vez mais frequente, em busca do interesse da sociedade.

Dessa forma, a ação do Poder Executivo pautou-se pela administração gerencial como uma forma de ultrapassar as limitações da administração mais burocrática, como a necessidade de valer-se de processos licitatórios em suas contratações, por exemplo. Esse modelo é caracterizado pela descentralização do poder, pela ênfase na eficiência e pela busca dos resultados.

O Estado torna-se mais ágil e responsivo às demandas da sociedade, utilizando técnicas e ferramentas de gestão empresarial. Nesse sentido, ela valoriza a gestão por resultados, a participação da sociedade e a adoção de práticas de transparência e *accountability*²¹², requisitos que se apresentam no arranjo institucional definido pelo Poder Executivo. Segundo os autores Marco Aurélio de Barcelos Silva e Marilda de Paula Silveira:

[...] o reconhecimento de que o Poder Público e seu conjunto de agentes e atividades têm sido submetidos, nos últimos tempos, a um crivo de legitimidade pautado pela eficiência e capacidade de produzir mais utilidades mediante o menor consumo proporcional de recursos. Esse cenário tem impulsionado **a criação de fórmulas alternativas de gestão de empreendimentos e serviços públicos, com a utilização, especialmente, de regimes jurídicos mais maleáveis** (grifo nosso)²¹³.

A implementação do modelo de Administração Pública gerencial foi um dos objetivos da inserção do princípio da eficiência na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda

²¹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral, parte especial. 16.ed Rio de Janeiro: Forense, 2014.

²¹¹ ALVES, Felipe Dalenogare. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. E-book. (1 recurso online). ISBN 9788553620760. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553620760> Acesso em: 23 jan. 2025

²¹² BETTI, 2024, p. 25.

²¹³ MENDES; SILVA; CAVALCANTE FILHO, 2017.

Constitucional nº 19/1998, em que se busca o controle de resultados na atuação do Estado²¹⁴. A finalidade do princípio é obter os melhores resultados com o emprego dos meios que promovam os resultados públicos esperados de modo satisfatório.

Nessa vertente da pesquisa, será descrito a seguir o arranjo institucional complexo escolhido pelo Poder Executivo e a análise da eficiência na definição dos meios utilizados para promover os programas de redução estrutural de custos de geração de energia na Amazônia Legal e de navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins bem como o programa de revitalização dos recursos hídricos do Rio São Francisco, do Rio Paranaíba e da área de influência dos reservatórios das Usinas Hidrelétricas de Furnas.

4.2 O arranjo institucional para implementação das obrigações da Lei nº 14.182/2021

A implementação de projetos de infraestrutura no Brasil requer investimentos de vultuosos recursos em razão da dimensão continental que o país possui bem como para atender as necessidades básicas da população crescente, tornando um grande desafio para o Poder Público assegurar o acesso dos cidadãos às condições que contribuam para a qualidade de vida de toda a sociedade.

À medida que o Poder Público precisa direcionar os recursos públicos para atendimento de pautas prioritárias, como saúde, educação e segurança, por exemplo, há que se buscar formas alternativas de financiar os custos para os projetos de infraestrutura necessários a promover o desenvolvimento nacional, com a participação do setor privado.

O estreitamento da atuação do Estado em parceria com a iniciativa privada, denota que “não persiste mais a concepção clássica de relação vertical público-privado, mas a de uma relação diagonal, dado ainda persistirem as limitações normativas do Direito administrativo nacional, um Direito administrativo constitucionalizado.”²¹⁵

Nessa toada, o Estado propõe a divisão dos riscos de suas atividades, com intuito de incentivar a participação do setor privado para iniciativas de interesse público voltadas ao desenvolvimento nacional e a minimizar os seus custos operacionais²¹⁶, e com isso, direcionar os recursos públicos para pautas mais prioritárias do governo.

No caso da política pública, o arranjo institucional é a forma de sua expressão, ao prever a sistemática e a definição de papéis dos envolvidos no programa da ação do governo. Apresenta, também, uma contradição entre duas características governamentais, a mudança e a permanência, uma vez que busca o movimento da transformação com a execução de um

²¹⁴ MAZZA, Alexandre. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. rev., atual São Paulo: Saraiva Jur, 2024. E-book. (1 recurso online). ISBN 9788553620296. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553620296>. Acesso em: 23 jan. 2025

²¹⁵ GOMES, Felipe Lobo. A Regulação Estatal Como Instrumento De Concretização Do Direito Fundamental Ao Desenvolvimento Econômico: Um Contributo Da Análise Econômica Do Direito. **Direito Público**, [S. l.], v. 13, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2779>. Acesso em: 28 nov. 2024

²¹⁶ *Ibid.*

determinado projeto, dando um caráter permanente, consolidando em estruturas jurídicas estatais²¹⁷.

O tema sobre os arranjos institucionais de políticas públicas é relevante e atual, inclusive, tendo sido reconhecido no âmbito do Governo Federal, por meio de dois documentos elaborados como guia de boas práticas, com base em experiências nacionais e internacionais.

Os citados documentos têm como objetivo servir como recomendação a ser observada pelos gestores públicos na avaliação contínua da proposta, com referências para a formulação de futuros programas, ações e decisões no âmbito governamental, e que pode ser refletido na tomada de decisão do Poder Executivo, no caso das obrigações previstas à Eletrobras, como formulador de políticas públicas. O primeiro deles é o Guia Prático de Análise *Ex Ante* para elaboração de políticas públicas com as seguintes diretrizes:

- i) direcionar ações para a **busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos** e com as mudanças de prioridades; e,
- ii) de modo mais direto e específico, avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais – aferindo, sempre que possível, seus custos e benefícios – postas no art. 4º, incisos I e VII, do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que estabeleceu a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional²¹⁸.

Assim, a previsão no ato legislativo do processo de desestatização da Eletrobras dos resultados almejados pelo Poder Executivo, confirmam a diretriz governamental de se buscar os benefícios para a sociedade, por meio de soluções e arranjos institucionais que otimizem os recursos que seriam dispendidos dos cofres públicos.

O Poder Executivo, como responsável pelas pautas necessárias ao desenvolvimento do país, reconhece que os recursos públicos precisam ser direcionados para pautas mais prioritárias e busca o apoio do setor privado para a consecução de seus objetivos, e com isso, estabelece os padrões e regramento a ser seguido pelos gestores na elaboração de políticas públicas.

Embora o referido documento tenha sido elaborado para aplicação no âmbito da governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, alguns conceitos e ideias podem ser extraídas no sentido da atualização na elaboração e execução das políticas pelo Governo Federal, que deve haver racionalidade dos gastos e eficiência das políticas:

O momento é de modernização do Estado brasileiro, com base em reformas estruturantes, com uma agenda que vai desde as reformas trabalhista, da previdência e do ensino médio à **reforma das políticas públicas**. Esta última está ligada à ideia de que governos precisam ser capazes de avaliar suas políticas e demonstrar o impacto de suas ações e como elas beneficiam os seus cidadãos. Para promover o ajuste necessário às contas públicas e retomar o crescimento equilibrado, é imprescindível a racionalização da execução do gasto público, **priorizando as políticas públicas eficientes**, com foco na melhoria da prestação de serviços

²¹⁷ BUCCI, 2024, p. 84.

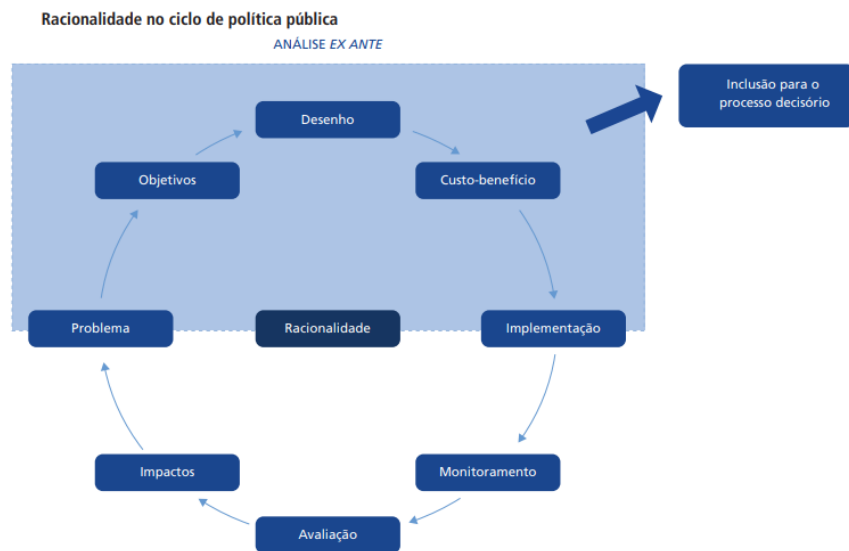
²¹⁸ CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: Guia prático de análise ex ante. Brasília : Ipea, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view Acesso em: 29 dez. 2024.

e na redução dos custos, com o cidadão posicionado no centro das decisões governamentais²¹⁹.

O Guia Prático foi elaborado pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério da Fazenda, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União para que a avaliação das políticas públicas seja feita no nascedouro, com análise *ex ante*, “a fim de verificar, fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente. Em função disso, observa-se se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõe um desenho que efetivamente possa ser alcançado”.²²⁰

De acordo com o citado Guia, há um ciclo que envolve todas as etapas da política pública, que deve pautar a tomada de decisão dos gestores e executivos do Governo Federal, no sentido de aperfeiçoar a racionalidade da proposta e que desde o início já se tenha mapeado todas as etapas que devem ser cumpridas e monitoradas:

Figura 3 - Racionalidade no ciclo de política pública



Elaboração: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG)/Casa Civil.

Fonte: CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018.

Iniciando-se com o desenho da política pública, este é um processo complexo uma vez que envolve escolhas e objetivos que precisam resultar uma finalidade pública viável e que apresente resultados. Outra questão relevante é a identificação dos atores envolvidos e o formato que será adotado, com definição das responsabilidades, prazos, governança e resultados esperados.

De acordo com o Guia elaborado pelo Governo Federal, “A consistência do desenho de uma política está relacionada com a capacidade de sua integração ou articulação no rol do

²¹⁹ *Ibid.*, p.7.

²²⁰ CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018, p. 11

sistema de políticas públicas.”²²¹ E continua, ao determinar que “seu desenho deve zelar para que o Estado cumpra sua função essencial de desenvolvimento com equidade e sustentabilidade.”²²²

Dessa forma, vislumbra-se a aplicação dos conceitos e da racionalidade do ciclo de política pública proposto pelo governo federal na elaboração do desenho do arranjo jurídico-institucional complexo para o cumprimento das obrigações condicionantes ao processo de desestatização da Eletrobras, com a definição dos objetivos, atores e a implementação e a sistemática para a sua execução, conforme será demonstrado a seguir.

4.2.1 A sistemática do arranjo institucional para a execução das obrigações da Lei nº 14.182/21

As definições dos papéis dos agentes envolvidos na sistemática proposta pelo Poder Executivo foram previstas na Lei nº 14.182/2021 e nos posteriores Decretos nº 10.838/2021 e 11.059/2022, que regulamentam a referida Lei, cujos objetivos já foram abordados no segundo capítulo.

Quanto à sistemática para a implementação, a proposta do Poder Executivo prevê que dos 50% do valor da bonificação da outorga pelos novos contratos de concessão de geração deverão ser abatidos os pagamentos das despesas relativos ao desenvolvimento dos programas, com definição do papel dos seguintes agentes envolvidos: Eletrobras, comitês gestores e seus membros no âmbito dos respectivos Ministérios, Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União, conforme artigo 4º da referida lei:

Art. 4º São condições para as novas outorgas de concessão de geração de energia elétrica de que trata o art. 2º desta Lei:

(...)

II - o pagamento pela Eletrobras ou por suas subsidiárias de bonificação pela outorga de novos contratos de concessão de geração de energia elétrica correspondente a 50% (cinquenta por cento) do valor adicionado à concessão pelos novos contratos abatidos das seguintes parcelas:

- a) despesas relacionadas à revitalização dos recursos hídricos das bacias do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba, nos termos da alínea *a* do inciso V do caput do art. 3º desta Lei;
- b) despesas relacionadas ao desenvolvimento de projetos na Amazônia Legal com vistas a reduzir estruturalmente os custos de geração de energia e para a navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins, de acordo com o disposto na alínea *b* do inciso V do caput do art. 3º desta Lei;
- c) despesas relacionadas aos projetos na área de influência dos reservatórios das usinas hidrelétricas de Furnas, cujos contratos de concessão sejam afetados por esta Lei, nos termos da alínea *c* do inciso V do caput do art. 3º desta Lei; e
- d) despesas para ressarcir o valor econômico do fornecimento de energia elétrica para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), conforme tratado no § 6º do art. 6º desta Lei;²²³

²²¹ CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018, p. 88.

²²² *Ibid.*, *loc. cit.*

²²³ BRASIL, 2021, art. 4º.

Os citados Decretos detalham as atribuições dos envolvidos na busca de que a Lei nº 14.182/2021 realmente produza os fins pretendidos com as obrigações previstas para o setor elétrico, com a previsão de sucessão encadeada de atos e consequências que seja capaz de levar ao resultado almejado.²²⁴

É necessário que o arranjo institucional presente não apenas os meios e os objetivos dos programas, mas, principalmente, a articulação da cadeia de responsabilidades dos agentes públicos com autoridade sobre a política pública, visando à garantia da sustentabilidade jurídico-política pelo tempo necessário para a produção dos resultados propostos²²⁵.

4.2.2 Programa de Redução Estrutural de Custos de Geração de Energia na Amazônia Legal – Decreto nº 11.059/2022

4.2.2.1 Atribuição da concessionária ou da Eletrobras

De acordo com os preceitos da Lei nº 14.182/2021 e do Decreto nº 11.059/2022, cabe à concessionária Eletronorte e, subsidiariamente, a Eletrobras providenciar a abertura de duas contas bancárias em instituição financeira autorizada pelo Banco Central: a Conta de Desenvolvimento da Amazônia Legal – CDAL e a Conta de Desenvolvimento da Navegabilidade – CDN para a Navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins.

À essas contas deverão ser realizados aportes financeiros no montante de R\$ 295.000.00,00 (duzentos e noventa e cinco milhões de reais), pelo prazo de 10 (dez) anos, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, na seguinte proporção:

- a) 70% para a CDAL e;
- b) 30% para a CDN, os quais serão destinados 66,7% para as ações destinadas à Navegabilidade do Rio Madeira e 33,3% para ações destinadas à navegabilidade do Rio Tocantins;

A Lei determina que os valores não integrarão o patrimônio da Eletrobras ou de suas subsidiárias para nenhum fim e serão aplicados em operações de baixo risco bancário, remunerados, no mínimo, pelos juros da caderneta de poupança acrescidos da taxa referencial do período, cuja remuneração reverterá integralmente às Contas CDAL e CDN.

Cabe, ainda, à Eletrobras ou à Eletronorte, contratar auditoria independente para prestar apoio ao monitoramento e à supervisão, junto aos Comitês Gestores, dos desembolsos executados; apresentar demonstrativo dos resultados contábeis de cada ação à auditoria independente no fim de cada exercício e, no fim de cada exercício, apresentar o balanço anual da ação em implantação.

²²⁴ BUCCI, 2024, p. 22.

²²⁵ BUCCI, 2024, p. 22.

4.2.2.1.1 Atribuição e composição do Comitê Gestor do Pró-Amazônia Legal – CGPAL

O Poder Executivo definiu a constituição de um comitê gestor o qual possui funções de direcionamento, planejamento geral e fiscalização dos recursos aportados, sem função executiva, que caberá aos responsáveis que implementarão os projetos, definidos pelo próprio Comitê, o que pode ser diretamente extraído do artigo 7º do Decreto nº 11.059/2022, replicado no artigo 6º de seu Regimento Interno:

Art. 7º Fica instituído o Comitê Gestor do Pró-Amazônia Legal - CGPAL, ao qual compete:

- I - elaborar, anualmente, plano de trabalho prévio para cada ano civil com o planejamento das ações e revisá-lo, quando necessário;
- II - avaliar e propor as diretrizes e as condições gerais de operação da CDAL e da CDN;
- III - estabelecer as ações a serem realizadas com os recursos da CDAL e da CDN;
- IV - acompanhar o desempenho das ações, por meio de relatórios de fiscalização elaborados por auditoria independente, com base em visitas técnicas e nos relatórios elaborados pelos responsáveis pelas ações aprovadas pelo CGPAL quanto à aplicação dos recursos;
- V - providenciar a publicação anual, no sítio eletrônico do Ministério de Minas e Energia, para as ações a que se referem os incisos I e III do caput do art. 2º, e do Ministério da Infraestrutura, para as ações a que se refere o inciso II do caput do art. 2º, dos relatórios elaborados pela auditoria independente e revisados pela Secretaria-Executiva do CGPAL;
- VI - acompanhar, trimestralmente, com o apoio da auditoria independente, a curva de desembolso de cada ação e, caso necessário, convocar os responsáveis para prestar esclarecimentos;
- VII - acompanhar, trimestralmente, com o apoio da auditoria independente, a projeção da curva de desembolso futura, de modo a orientar as próximas decisões do CGPAL;
- VIII - definir mecanismos de fiscalização da utilização dos recursos e da qualidade dos empreendimentos, permitida a solicitação de apoio de órgãos e entidades da administração pública federal;
- IX - acompanhar a elaboração e aprovar, em sua primeira reunião, o seu regimento interno; e
- X - aprovar anualmente os relatórios elaborados pela concessionária de geração de energia elétrica²²⁶.

O Regimento Interno ainda complementou as atribuições do referido Comitê:

Art. 7º Complementarmente ao definido no art. 7º do Decreto nº 11.059, de 2022, cabe ainda ao CGPAL:

- I - dar publicidade ao plano de trabalho elaborado anualmente, bem como suas revisões;
- II - formular Plano de Comunicação, com a finalidade de dar conhecimento à sociedade sobre o andamento dos trabalhos realizados pelo Comitê Gestor;
- III - estabelecer as diretrizes para a elaboração dos projetos conforme previsto no § 1º do art. 7º da Lei nº 14.182 de 2021; e
- IV - estabelecer diretrizes, em sua primeira reunião ordinária de 2023, para contratação de auditoria independente²²⁷.

O artigo 8º do Decreto nº 11.059/2022 determina a composição do Comitê Gestor do Pró-Amazônia Legal – CGPAL, replicado no artigo 3º de seu Regimento Interno:

²²⁶ BRASIL, 2022.

²²⁷ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Resolução CGPAL nº 01, de 31 de março de 2023. Aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor do Programa de Redução Estrutural de Custos de Geração de Energia na Amazônia Legal e de Navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins - Pró-Amazônia Legal - CGPAL. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 86, p. 43, 8 maio 2023.

- I - três representantes do Ministério de Minas e Energia, um dos quais o presidirá;
- II- um representante do Ministério da Infraestrutura;
- III - um representante dos Estados que possuam Sistemas Isolados em seu território e componham a Amazônia Legal;
- IV - um representante das distribuidoras de energia elétrica que possuam Sistemas Isolados na Amazônia Legal; e
- V - um representante dos consumidores dos Estados com Sistemas Isolados ou Regiões Remotas que componham a Amazônia Legal.

Constata-se pelas atribuições e composição do comitê gestor, a forma que o Poder Executivo participará da gestão do programa e das decisões, em razão da complexidade do assunto, para que os objetivos da Lei nº 14.182/2021 sejam alcançados. Em razão disso, poderá, contar com o apoio técnico do MME, EPE, ANEEL, CCEE e ONS nos assuntos relacionados à redução estrutural de custos de geração de energia da Amazônia Legal, e com apoio técnico do Ministério de Portos e Aeroportos; Infra S.A.; do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT; do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; e da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA nos assuntos relacionados à navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins²²⁸, por se tratar de assuntos que demandam conhecimento especializado.

Nessa linha, o Presidente do CGPAL também poderá solicitar apoio técnico de outras instituições, inclusive da própria Eletrobras e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, bem como convidar para participar das reuniões, especialistas em energia ou temas correlatos que possam contribuir com os trabalhos do Comitê, sem direito a voto²²⁹.

As reuniões são definidas por meio de Resoluções, realizadas trimestralmente, totalizando 04 (quatro) encontros anuais ao longo do ano corrente, conforme as Resoluções nº 01²³⁰, 02²³¹ e 09²³², do referido Comitê, nas quais são tomadas as decisões em relação às obrigações tais como aprovação do plano de trabalho, diretrizes para elaboração dos projetos e para contratação de auditoria independente, prestação de contas, dentre outros que se fizerem necessárias, demonstrando a diligência do Comitê para a aplicabilidade dos recursos oriundos da Eletrobras.

Somente após 02 (dois) anos após a assinatura dos novos contratos de concessão em decorrência do processo de desestatização da Eletrobras, o CGPAL aprovou as diretrizes para apresentação, seleção e execução dos projetos e ações a serem implementados com recursos do Pró-Amazônia Legal, com vistas ao aprimoramento da navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins.

²²⁸ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2023, art. 5º.

²²⁹ *Ibid.*, loc. cit.

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Resolução nº 2, de 31 de março de 2023. Aprova o calendário de reuniões ordinárias de 2023 do Comitê Gestor do Programa de Redução Estrutural de Custos de Geração de Energia na Amazônia Legal e de Navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins - Pró-Amazônia Legal - CGPAL. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 86, p. 44, 8 maio 2023.

²³² MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Resolução nº 9, de 21 de março de 2024. Aprova o calendário de reuniões ordinárias de 2024 do Comitê Gestor do Programa de Redução Estrutural de Custos de Geração de Energia na Amazônia Legal e de Navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins - Pró-Amazônia Legal - CGPAL. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 86, p. 47, 4 abr. 2024.

Em 19 de julho de 2024 foi publicada no Diário Oficial da União a Resolução nº 13, cujo foco é o aprimoramento da navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins, com detalhamento das etapas do projeto, que deverá ser aderente ao plano geral de outorgas, relativas à exploração de vias navegáveis ou potencialmente navegáveis²³³.

A proposta para o acesso de projetos e ações do Programa Pró Amazônia Legal será encaminhada ao Comitê Gestor pelo Ministério de Portos e Aeroportos – MPOR, fundamentada em relatório técnico da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, com a descrição dos requisitos constantes no Regimento Interno do Comitê Gestor.²³⁴

No tocante à redução estrutural de custos de geração de energia em sistemas isolados ou regiões remotas da Amazônia Legal, em 22 de novembro de 2024 foi publicada a Resolução CGPLA nº 18, referente ao Edital de Chamamento Público nº 1/2024 para seleção de projetos, os quais poderão ser propostos pela Eletrobras, agentes de distribuição que atendem a região da Amazônia Legal, geradores de energia elétrica; e associações, instituições de pesquisa e fornecedores de equipamentos que atuem no setor de energia²³⁵.

Os projetos deverão ser capazes de reduzir estruturalmente os custos de geração de energia elétrica suportados pela Conta Consumo de Combustíveis Fósseis - CCC na Amazônia Legal, com vistas à:

Art.3º [...]

I - integração ao Sistema Interligado Nacional - SIN, por meio de soluções com nível de tensão de distribuição de energia elétrica;

II - substituição da geração própria ou alugada dos agentes de distribuição de energia elétrica por contratação mediante licitação, nos termos do disposto nos incisos I ou III do caput do art. 8º do Decreto nº 7.246, de 28 de julho de 2010, por meio de soluções de suprimento que compreendam fontes renováveis ou a partir de combustível renovável, com ou sem armazenamento de energia;

III - desenvolvimento de novas soluções de suprimento que compreendam fontes renováveis ou a partir de combustível renovável, com ou sem armazenamento de energia, com o objetivo de reduzir o custo total de geração de localidades com usinas contratadas nos termos do disposto nos incisos I ou III do caput do art. 8º do Decreto nº 7.246, de 2010;

IV - aprimoramento da eficiência energética; e

V - redução do nível de perdas²³⁶.

Importante destacar que consta no citado Edital que as regiões remotas poderão ser objeto das medidas acima transcritas, desde que não haja previsão do seu atendimento por programas de universalização do acesso e do uso da energia elétrica²³⁷, do Governo Federal, priorizando as regiões que utilizam óleo diesel para produção de energia, sobrecarregando a tarifa dos consumidores brasileiros, por meio da CCC.

²³³ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Resolução nº 13, de 26 de junho de 2024. Aprova diretrizes para apresentação, seleção e execução dos projetos a serem implementados com recursos do Programa de redução estrutural de custos de geração de energia na Amazônia Legal e de Navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins - Pró-Amazônia Legal, com foco no aprimoramento da navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, p. 59, 19 jul. 2024.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Resolução nº 18, de 13 de novembro de 2024. Torna Público o Edital Chamamento Público nº 1/2024 para seleção de Projetos no âmbito do Programa de Redução Estrutural de Custos de Geração de Energia na Amazônia Legal e de Navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins – Pró Amazônia Legal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 225, p. 80, 21 nov. 2024.

²³⁶ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA.,2024f, Item 3.19.2.

²³⁷ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA.,2024f., Item 3.19.3.

No tocante a esse ponto, consta no instrumento convocatório que, para fins de cálculo do benefício econômico à CCC, deverá ser apresentada uma avaliação do benefício econômico da proposta do projeto, comparando-a com o atendimento atual do sistema isolado²³⁸. Atualmente, de acordo com o subsidiômetro que consta no sítio da ANEEL²³⁹, o valor acumulado da CCC em dezembro/2024 é de mais de 8 bilhões de reais:

Figura 4 - Subsídios no setor de energia elétrica



Fonte: ANEEL, 2024.

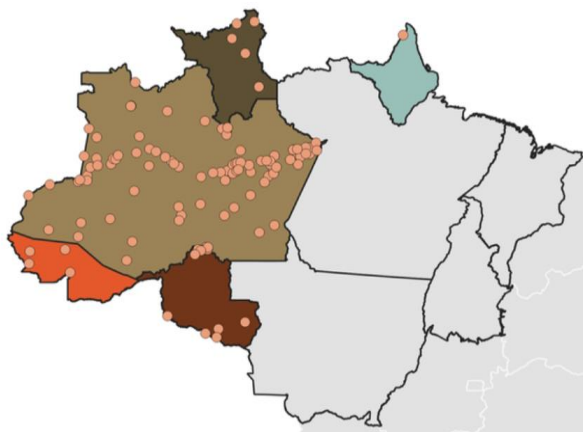
Quanto aos sistemas isolados, consta no sítio eletrônico do CGPAL, que foi elaborado um ranking das localidades aptas a serem beneficiadas pelo programa em 2023. O ranking não foi atualizado até dezembro de 2024, no entanto, pelo levantamento realizado naquele ano, 111 localidades poderiam ser beneficiadas com o Programa Pró-Amazônia Legal, com cerca de 1,43 milhão de habitantes²⁴⁰.

Figura 5 - 111 localidades aptas ao Programa Pró-Amazônia Legal

²³⁸ *Ibid.*, Item 3.21.2

²³⁹ ANEEL. Subsidiômetro. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/subsidiometro> Acesso em: 07 jan. 2025

²⁴⁰ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Ranking Sistemas Isolados 2023 - Ano Base 2022. Brasília, 7 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cgpal-1/localidades-sistemas-isolados/ranking-sistemas-isolados-2023-data-base-2022> Acesso em: 23 jan. 2025



Fonte: MME, 2023.

Conforme informações contidas no sítio eletrônico do CGPAL no âmbito do MME²⁴¹, do grupo das 111 localidades, destaca-se dados relevantes que impactam aos consumidores brasileiros:

- 15% das localidades aptas apresentam nível de perdas máximas acima de 60%;
- Crescimento do Custo Total de Geração em 17%, de 2021 a 2022, após recuperação dos efeitos da pandemia em 2020 na demanda de geração;
- R\$ 2,95 bilhões foi o Custo Total de Geração em 2022 para as localidades identificadas que fazem jus aos reembolsos da Conta Consumo de Combustível - CCC;
- As localidades com níveis de perdas totais entre 40% a 60% custaram R\$ 496,1 milhões à CCC em 2022;
- O Estado AM concentra 89% dos Custos Totais de Geração e 79% da Geração Total Anual em 2022.
- As primeiras localidades no topo do ranking se alternam para os dois critérios de classificação;
- Somente as 10 primeiras localidades correspondem a: 46% dos custos das perdas, R\$ 500 milhões, do custo total de perdas em 2022 de R\$ 1,8 bilhões, e 39% do Custo Total de Geração, R\$ 1,14 bilhões, do total em 2022 de R\$ 2,95 bilhões.

Adicionalmente, outros resultados foram previstos para avaliação dos projetos além dos definidos expressamente na Lei nº 14.182/2021 e respectivos Decretos. No citado Edital de Chamamento Público consta que poderão ser apresentadas ações inovadoras que aumentem a disponibilidade de energia elétrica com inserção de energia renovável que possam promover o desenvolvimento socioeconômico local, uma vez que no relatório técnico que deverá acompanhar a proposta deverá constar os benefícios sociais para a região²⁴².

Os benefícios sociais complementares que devem estar relacionados ao projeto são o envolvimento com as produções locais, para fornecimento de insumos ou para prestação de serviços, inclusive insumos energéticos; previsão de capacitação para a comunidade para a instalação, operação e manutenção de equipamentos para a geração das fontes renováveis e

²⁴¹ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2023.

²⁴² MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2023, 3.21.1

armazenamento de energia elétrica e integração com outras políticas públicas, como por exemplo, conectividade, ensino à distância, telessaúde e empreendedorismo²⁴³.

Importante destacar que outros programas do governo federal já foram criados para beneficiar a população local da região da Amazônia como o Programa Nacional de Universalização de Acesso e Uso da Energia Elétrica na Amazônia Legal – Mais Luz para a Amazônia, publicado pelo Decreto nº 10.22, publicado em 05 de fevereiro de 2020 foi o, cuja finalidade é fornecer o atendimento com energia elétrica à população brasileira residente em regiões remotas da Amazônia Legal, cuja execução foi inicialmente atribuída à Eletrobras²⁴⁴.

Posteriormente, o referido Decreto foi revogado pelo Decreto nº 11.628, de 04 de agosto de 2023, o qual dispõe sobre o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - Luz para Todos, cujos objetivos são, dentre outros, democratizar e viabilizar o acesso e uso da energia elétrica à população residente no meio rural, por meio do sistema de distribuição de energia elétrica, e em regiões remotas da Amazônia Legal, por meio de sistemas isolados de geração de energia elétrica, descritos em seu artigo 2º:

São objetivos do Programa Luz para Todos:

I - democratizar e viabilizar o acesso e o uso da energia elétrica à população residente no meio rural, prioritariamente por meio de extensão de redes de distribuição de energia elétrica, e em regiões remotas da Amazônia Legal, por meio de sistemas isolados de geração de energia elétrica;

II - promover a sustentabilidade e a continuidade na prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica no meio rural e em regiões remotas da Amazônia Legal;

III - reduzir as desigualdades sociais e regionais do País, promover a inclusão social e produtiva de comunidades vulneráveis, e promover a cidadania e a qualidade de vida no meio rural e em regiões remotas da Amazônia Legal, por meio do combate à pobreza energética;

IV - valorizar e respeitar a cultura dos povos indígenas, das comunidades quilombolas e das comunidades tradicionais, de modo a priorizar o seu atendimento pelo Programa;

V - incentivar a descarbonização energética da Amazônia Legal por meio da utilização de fontes de energia limpa e renovável para a geração de energia elétrica;

VI - respeitar o meio ambiente e o bioma Amazônia; e VII - capacitar mão de obra local associada à prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica em regiões remotas da Amazônia Legal²⁴⁵.

Nota-se a preocupação do Poder Executivo com as questões energéticas na região bem como com a população ali residente uma vez que são áreas de difícil acesso e logística, que culminam na necessidade de utilizar óleo diesel para o suprimento de energia elétrica, com preço elevado em razão da distância dos centros de distribuição desse insumo.

Nesse sentido, outro ponto que o Comitê Gestor definiu no Edital de Chamamento Público para propostas de projetos é que deverá constar no relatório técnico, as emissões de gás carbônico (CO₂) evitadas durante o ciclo do projeto, limitado a 15 anos²⁴⁶. Registra-se que o Programa Luz Para Todos também tem como objetivo incentivar a descarbonização energética

²⁴³ *Ibid.*, 3.23

²⁴⁴ Após a privatização, a atribuição passou para a Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional – ENBPar.

²⁴⁵ BRASIL. **Decreto nº 11.628, de 4 de agosto de 2023**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - Luz para Todos. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11628.htm Acesso em: 23 jan. 2025.

²⁴⁶ MME, 2024f, Item 3.21.1.

da Amazônia Legal por meio da utilização de fontes de energia limpa e renovável para a geração de energia elétrica²⁴⁷.

Na mesma linha, discutiu-se no âmbito do CGPAL outro caso de sobreposição de iniciativas, ainda relacionados à região Amazônica, por meio do lançamento do programa “Energias da Amazônia”, pelo Decreto nº 11.648/2023, com objetivo de promover ações e projetos nos sistemas isolados no sentido de reduzir a geração por meio de combustíveis fósseis (e redução da emissão de gases de efeito estufa) bem como reduzir os dispêndios da CCC²⁴⁸.

Essa sobreposição foi confirmada pelo MME mas destacou-se que esse programa é diferente do instituído pela Lei nº 14.182/2021 embora tratem dos Sistemas Isolados da Amazônia e que deverão estar em sinergia para que as metas definidas pelo Conselho Nacional de Política Energética – CNPE sejam alcançadas, com os recursos das obrigações condicionantes ao processo de desestatização da Eletrobras, tendo o CGPAL um relevante papel no sucesso dos citados programas ao definir os projetos a serem executados na região²⁴⁹.

Assim, contata-se que há eventos propostos para a mesma região, em que o Poder Executivo, responsável pelas políticas públicas, propõe ações desenvolvimentistas independentes, seja por meio de contrato de gestão, termos de parceria²⁵⁰, ou outras formas jurídicas, como o arranjo institucional criado pela Lei nº 14.182/2021, incluído nos novos contratos de concessão, para formalizar o cumprimento pelo concessionário, com o mesmo objetivo.

Em razão da atribuição de concatenar as ações previstas para o Programa da Amazônia Legal foi aprovado pelo CPGAL, o plano de trabalho anual de 2024²⁵¹ com a distribuição dos recursos, nos seguintes termos:

²⁴⁷ BRASIL, *op. cit.*

²⁴⁸ BRASIL. Decreto nº 11.648/2023, de 16 de agosto de 2023.

²⁴⁹ BRASIL. Ata da 3ª Reunião Ordinária do CGPAL, de 21 de agosto de 2023.

²⁵⁰ MOREIRA, 2007, p. 94.

²⁵¹ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Plano de Trabalho Anual**. Brasília: MME, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cgpal-1/portarias-e-resolucoes>. Acesso em 02 jan. 2025.

Figura 6 - Plano de trabalho do CGPAL 2024

Quadro 4 - PLANO DE TRABALHO DO CGPAL INDICATIVO ANO 2024

RUBRICA	RECURSOS CGPAL (R\$)	CDAL (R\$)	CDN (R\$)
Projetos e Ações (1)	290.320.275,32	202.554.874,36	87.765.400,96
Implementação de projetos e ações (1.1)	246.772.234,02	172.171.643,21	74.600.590,81
Reserva de contingência para projetos e ações (1.2)	43.548.041,30	30.383.231,15	13.164.810,14
Custo de Gestão do Programa (2)	20.475.117,76	14.324.238,24	6.150.879,52
Auditoria Independente (2.1)	5.362.186,02	3.757.186,02	1.605.000,00
Reajuste pelo IPCA: AI - reembolso à TNE	12.186,02	12.186,02	0,00
Reajuste pelo IPCA: AI - Global	5.350.000,00	3.745.000,00	1.605.000,00
Consultorias (2.2)	360.000,00	240.000,00	120.000,00
Apoio técnico especializado (2.3)	200.800,00	140.560,00	60.240,00
Eventos (2.4)	171.468,00	120.027,60	51.440,40
Serviços Administrativos (2.5)	7.826.356,71	5.478.449,69	2.347.907,01
Tributos (2.6)	3.455.069,78	2.418.548,85	1.036.520,93
Reembolso à TNE / LT Manaus – Boa Vista (3)	2.258.875,18	2.258.875,18	0,00
Reajuste pelo IPCA	2.258.875,18	2.258.875,18	0,00
Sub-TOTAL	313.054.268,26	249.521.218,94	107.081.090,62
Não Orçado	0,00	0,00	0,00
Total	313.054.268,26	249.521.218,94	107.081.090,62
RECEITA	RECURSOS CGPAL (R\$)	CDAL (R\$)	CDN (R\$)
Aporte anual previsto	295.000.000,00	206.500.000,00	88.500.000,00
Atualização IPCA	16.577.908,50	0,00	0,00
Rendimentos ano anterior	28.237.624,26	19.766.336,98	8.471.287,28
Abatimento para modicidade tarifária MPV 1.212/2024	-224.327.000,00	-224.327.000,00	0,00
Recurso não orçado ano anterior*	2.815.509,50	0,00	0,00
Recursos não provisionados no ano anterior	194.750.226,00	136.325.158,20	58.425.067,80
Orçamento total exercício	313.054.268,26	138.264.495,18	155.396.355,08

Fonte: MME, 2024g.

Vislumbra-se, portanto, que as medidas previstas na Lei nº 14.182/2021 buscam a eficiência na aplicação dos recursos com a devida organização e controle, e com isso visam mitigar possível desperdício dos vultuosos montantes financeiros, bem como assegurar que a vontade inicial do formulador de políticas públicas seja alcançada.

4.2.3 Programa de Revitalização dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba – Decreto nº 10.838/2021

4.2.3.1 Atribuição da concessionária ou da Eletrobras

Para atendimento do referido Programa, o Decreto nº 10.838/2021 instituiu 02 (duas) contas que deverão ser abertas pelas subsidiárias da Eletrobras. A primeira, a Conta do

Programa de Revitalização dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba - CPR São Francisco e Parnaíba, destinada ao desenvolvimento de ações que gerem recarga das vazões afluentes e ampliem a flexibilidade operativa dos reservatórios, sem prejudicar o uso prioritário e o uso múltiplo dos recursos hídricos.

A segunda, a Conta do Programa de Revitalização dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas da Área de Influência dos Reservatórios das Usinas Hidrelétricas de Furnas - CPR Furnas, destinada ao desenvolvimento de ações que gerem recarga das vazões afluentes e ampliem a flexibilidade operativa dos reservatórios, sem prejudicar o uso prioritário e o uso múltiplo dos recursos hídricos.

As contas deverão ser abertas pelas respectivas concessionárias, Chesf e Furnas, já determinadas pelo citado Decreto como responsáveis para execução das ações, para destinação dos aportes financeiros anuais no valor de R\$ 350.000.000,00 (trezentos e cinquenta milhões de reais) para a CPR São Francisco e Parnaíba, e R\$ 230.000.000,00 (duzentos e trinta milhões de reais) para a CPR Furnas, atualizados anualmente pelo IPCA.

Quanto aos recursos depositados, os valores não integrarão o patrimônio da Eletrobras ou de suas subsidiárias, para nenhum fim e serão aplicados em operações de baixo risco bancário, remunerados, no mínimo, pelos juros da caderneta de poupança acrescidos da taxa referencial do período e os custos totais envolvidos em cada ação, como seguro, recursos humanos, consultorias, tributos, viagens, dentre outros, também serão geridos pelas respectivas concessionárias.

De acordo com o Regimento Interno dos Comitês Gestores das Contas dos Programas de Revitalização dos Recursos Hídricos de que trata a Lei nº 14.182/2021, aprovado por meio da Resolução nº 01/2023, compete à concessionária de geração de energia elétrica ações para prospecção de projetos para avaliação dos referidos comitês, conforme abaixo transcrito:

Art. 8º Compete à concessionária de geração de energia elétrica;

I - Prospear propostas de ações de revitalização de recursos hídricos, com foco na geração de recarga das vazões afluentes e ampliação da flexibilidade operativa dos reservatórios, sem prejudicar o uso prioritário e o uso múltiplo dos recursos hídricos, em conformidade com as deliberações do Comitê Gestor;

II - Apresentar, para apreciação e deliberação do Comitê Gestor, as propostas de ações de revitalização de recursos hídricos com foco na recarga das vazões afluentes e ampliação da flexibilidade operativa dos reservatórios, sem prejudicar o uso prioritário e o uso múltiplo dos recursos hídricos, observando o disposto no art. 3º do Decreto nº 10.838, de 18 de outubro de 2021;

III - Fornecer demonstrativo dos resultados contábeis de cada ação à auditoria independente, no fim de cada exercício;

IV - Apresentar, ao final de cada exercício, o balanço anual da ação em implantação; e

V - Disponibilizar sítio eletrônico com informações atualizadas que permitam aos membros do Comitê Gestor o acompanhamento das ações²⁵².

No caso das obrigações referentes aos artigos 6º e 8º da Lei nº 14.182/2021, que tratam do Programa de Revitalização dos Recursos Hídricos, o Decreto nº 10.838/2021 determinou que cabe à CHESF e Furnas implementar as ações aprovadas pelos respectivos Comitês Gestores e apresentar os seus resultados, diferentemente da obrigação do artigo 7º da citada

²⁵² MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2023.

Lei, que, de acordo com o Decreto nº 11.059/2022, a proposta e implementação dos projetos não é exclusiva da Eletrobras.

4.2.3.2 *Atribuição e composição dos Comitês Gestores do Programa de Revitalização de Recursos Hídricos*

Na mesma linha do Decreto nº 11.059/2021, o Decreto nº 10.838/2021 previu expressamente a constituição dos Comitês Gestores para o Programa de Revitalização dos Recursos Hídricos, tendo sido posteriormente alterado pelo Decreto nº 11.653/2023, determinando a mesma composição do Comitê Gestor do Programa de Revitalização dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba – CPR e do Comitê Gestor da Conta do Programa de Revitalização dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas da área de influência dos reservatórios das Usinas Hidrelétricas de Furnas – CPR Furnas.

Os membros de ambos os Comitês Gestores são representantes do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, um dos quais presidirá o respectivo Comitê; da Casa Civil da Presidência da República; do Ministério da Agricultura e Pecuária; do Ministério das Cidades; do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; do Ministério de Minas e Energia; do Ministério de Portos e Aeroportos; e da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – Abema,²⁵³ aos quais compete:

Art. 9º Compete aos Comitês Gestores:

I - elaborar, anualmente, plano de trabalho com o planejamento das ações que gerem recarga das vazões afluentes e ampliem a flexibilidade operativa dos reservatórios, e revisá-lo, quando necessário;

II - avaliar e propor as diretrizes e as condições gerais de operação das CPR;

III - estabelecer as ações a serem realizadas com os recursos das CPR;

IV - acompanhar o desempenho das CPR, com apoio da auditoria independente, a partir dos relatórios elaborados pela concessionária de geração de energia elétrica quanto à aplicação dos recursos;

V - aprovar, anualmente, os relatórios elaborados pela concessionária de geração de energia elétrica, com apoio da auditoria independente, e divulgá-lo em sítio eletrônico;

VI - acompanhar, trimestralmente, com apoio da auditoria independente, a curva de desembolso de cada ação, e, se julgar necessário, convocar a concessionária de geração de energia elétrica para prestar esclarecimentos adicionais; e

VII - elaborar e aprovar, em sua primeira reunião, o seu regimento interno.²⁵⁴

Destaca-se que os comitês gestores definidos no âmbito desse programa também são multidisciplinares em razão da complexidade do tema e da escolha dos projetos que realmente

²⁵³ BRASIL. **Decreto nº 11.653, de 23 de agosto de 2023**. Altera o Decreto nº 10.838, de 18 de outubro de 2021, que regulamenta os art. 6º e art. 8º da Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, que dispõe sobre os programas de revitalização dos recursos hídricos das Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba e daquelas na área de influência dos reservatórios das Usinas Hidrelétricas de Furnas. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11653.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.653%2C%20DE%2023%20DE%20AGOSTO%20DE%202023&text=8%C2%BA%20da%20Lei%20n%C2%BA%2014.182,das%20Usinas%20Hidrel%C3%A9tricas%20de%20Furnas. Acesso em: 23 jan. 2025.

²⁵⁴ BRASIL, 2021, art. 9º.

atendam os objetivos propostos, traduzindo-se, em uma forma de atuação do Poder Executivo também na gestão dos programas e não somente como proponente das ações na medida provisória.

A definição dos projetos consta no plano de trabalho da Conta do Programa de Revitalização dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba - CPR São Francisco e Parnaíba, aprovado pelo respectivo Comitê, por meio da Resolução n° 04/2024²⁵⁵, atualizado posteriormente pela Resolução n° 05/2024, de 27 de novembro de 2024,²⁵⁶ para aplicação dos recursos pela CHESF:

Figura 7 - Conta do Programa de Revitalização dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba

Despesas		Valores aprovado	Percentual sobre o valor disponível na CPR
1	Propostas/Projetos		
1.1	Execução de obras de reforma/recuperação da estrada de acesso ao Parque Nacional da Serra da Canastra, município de São Roque de Minas (MG)	R\$ 47.131.867,74	5,84%
1.2	Restauração do barco à Vapor Benjamim Guimarães (MG)	R\$ 5.314.152,49	0,66%
1.3	Recuperação Ambiental de APP hídricas em áreas críticas das Bacias dos Rios São Francisco e Parnaíba - Detalhamento	R\$ 3.000.000,00	0,37%
1.4	Estudo e Projeto básico para melhoria das condições de navegabilidade em áreas críticas no trecho do Baixo São Francisco.	R\$ 2.860.000,00	0,35%
1.5	Levantamento das restrições de captações em torno dos lagos de Sobradinho e Paulo Afonso (BA)	R\$ 2.090.000,00	0,26%
1.6	Estudo das linhas d'água do Rio Parnaíba no trecho a jusante da UHE Boa Esperança (BA)	R\$ 1.650.000,00	0,20%
1.7	Projeto de Revitalização Hidroambiental das Microbacias do Rio Samburá e do Ribeirão dos Patos, Sub-bacia do Alto São Francisco (MG).	R\$ 24.189.088,22	2,99%
1.8	Projeto de Revitalização Hidroambiental das Microbacias do Alto Rio São Miguel, Bebedouro e Rio Piratinga, Sub-bacia do Alto Urucuia, Médio São Francisco (MG)	R\$ 68.135.705,38	8,44%
1.9	Projeto de Revitalização Hidroambiental da Microbacia Alto Rio Riachão, sub-bacia do rio Pacuí, Médio São Francisco (MG)	R\$ 2.749.355,97	0,34%

²⁵⁵ MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Resolução n° 4, de 21 de março de 2024. Aprova o Plano de Trabalho com o planejamento das ações que gerem recarga das vazões afluentes e ampliem a flexibilidade operativa dos reservatórios, conforme estabelecido pelo Comitê Gestor da Conta do Programa de Revitalização dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba - CPR São Francisco e Parnaíba, conforme previsto no Art. 9° do Decreto n° 10.838, de 18 de outubro de 2021. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 80, p. 59, 25 abr. 2024.

²⁵⁶ *Ibid.*

1.10	Projeto de Revitalização Hidroambiental da Microbacia Rio das Pedras, sub-bacia do rio Verde Grande, Médio São Francisco (MG)	R\$ 5.668.348,44	0,70%
1.11	Aprimoramento da base de dados das restrições operativas hidráulicas das usinas hidrelétricas (UHEs) do Sistema Interligado.	R\$ 5.551.724,14	0,69%
1.12	Fortalecimento da governança da gestão integrada dos reservatórios do sistema elétrico nacional.	R\$ 1.519.717,72	0,19%
Propostas que contemplam obras inacabadas de esgotamento sanitário			
1.13	proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Canapi/AL	R\$ 950.000,00	0,12%

1.14	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Macuraré/BA	R\$ 2.668.978,00	0,33%
1.15	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Malhada/BA	R\$ 13.040.194,30	1,61%
1.16	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Morpara/BA	R\$ 11.046.442,00	1,37%
1.17	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Paratinga/BA	R\$ 22.355.952,60	2,77%
1.18	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de São Félix do Coribe/BA	R\$ 25.421.023,50	3,15%

1.19	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Santo Sé /BA	R\$ 5.071.083,90	0,63%
1.20	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Xique-Xique/BA	R\$ 65.637.980,20	8,13%
1.21	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Petrolândia/PE	R\$ 18.000.000,00	2,23%
1.22	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Cedro São João/SE	R\$ 10.308.307,08	1,28%
1.23	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Gararu/SE	R\$ 3.600.000,00	0,45%

1.24	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Malhada dos Bois /SE	R\$ 3.500.000,00	0,43%
1.25	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Afogados da Ingazeira/PE	R\$ 25.000.000,00	3,10%
1.26	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Belém do São Francisco/PE	R\$ 13.927.200,00	1,72%
1.27	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Bodocó/PE	R\$ 4.219.288,67	0,52%
1.28	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Exu/PE	R\$ 5.107.761,30	0,63%

1.29	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Santa Terezinha/PE	R\$ 4.356.010,10	0,54%
1.30	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Trindade/PE	R\$ 5.841.521,80	0,72%
1.31	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Moreilândia/PE	R\$ 2.541.381,70	0,31%
Propostas com contratação de atualização dos projetos.			
1.32	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Canarana/BA	R\$ 23.999.387,50	2,97%
1.33	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Lapão/BA	R\$ 8.184.392,20	1,01%

1.34	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Parnarama/MA	R\$ 2.600.000,00	0,32%
1.35	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Santa Quitéria/MA	R\$ 6.300.000,00	0,78%
1.36	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Buritizeiro/MG	R\$ 12.500.000,00	1,55%
1.37	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Buíque/PE	R\$ 5.993.000,00	0,74%

1.38	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Calumbi/PE	R\$ 7.497.476,00	0,93%
1.39	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Ibimirim/PE	R\$ 26.647.376,00	3,30%
1.40	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Iguaracy/PE	R\$ 11.791.696,00	1,46%
1.41	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Sertânia/PE	R\$ 2.158.716,00	0,27%
1.42	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Tabira/PE	R\$ 7.987.300,00	0,99%
1.43	proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Canhoba/SE	R\$ 12.338.877,51	1,53%

Propostas com contratação de revisão dos projetos.

1.44	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Central/BA	R\$ 909.569,45	0,11%
1.45	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Remanso/BA	R\$ 1.560.740,88	0,19%
1.46	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Araioses/MA	R\$ 921.375,00	0,11%
1.47	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Coelho Neto/MA	R\$ 2.452.500,00	0,30%
1.48	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Araripina/PE	R\$ 2.751.500,00	0,34%
1.49	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Ouricuri/PE	R\$ 2.547.637,70	0,32%
1.50	Proposta de implementação do sistema de esgotamento sanitário do município de Aquidabã/SE	R\$ 1.075.000,35	0,13%

Projetos para a aquisição, instalação e manutenção de estações meteorológicas automáticas do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET).

1.51	Expansão da rede na Bacia do São Francisco	R\$ 14.119.000,00	1,75%
1.52	Expansão da rede Bacia do Parnaíba	R\$ 23.153.000,00	2,87%

Implantação de barragens no Alto São Francisco

1.53	Barragem Rio das Velhas (MG)	R\$ 10.000.000,00	1,24%
1.54	Barragem Paracatu (MG)	R\$ 10.000.000,00	1,24%
1.55	Barragem Caatinga (MG)	R\$ 10.000.000,00	1,24%
1.56	Barragem Rio do Sono (MG)	R\$ 10.000.000,00	1,24%
1.57	Barragem Urucuia (MG)	R\$ 10.000.000,00	1,24%
Monitoramento das Ações			
1.58	Monitoramento das ações aprovadas pelos comitês	R\$ 1.103.311,99	0,14%
Sistemas de Abastecimento de Água			
1.59	Abastecimento de água em PÃO DE AÇÚCAR-AL	R\$ 6.000.000,00	0,74%
1.60	Abastecimento de água em PILÃO ARCADO-BA	R\$ 15.368.739,00	1,90%

1.61	Abastecimento de água em REMANSO-BA	R\$ 8.761.058,28	1,08%
1.62	Abastecimento de água em ITACURUBA-PE	R\$ 3.075.590,00	0,38%
1.63	Abastecimento de água em JATOBÁ-PE	R\$ 7.311.780,00	0,91%
1.64	Abastecimento de água em PETROLÂNDIA-PE	R\$ 7.892.080,00	0,98%
1.65	Abastecimento de água em PETROLINA (CRISTÁLIA) e LAGOA GRANDE (ALTO DA CABECEIRA)-PE	R\$ 3.017.560,00	0,37%
1.66	Aduтора da Fé - 2ª Etapa Do Sistema Integrado De Abastecimento de Água Nos Municípios De Bom Jesus Da Lapa, Riacho De Santana E Igarorã	R\$ 125.799.442,65	15,58%
2	Auditoria Independente		
2.1	Contratação de auditoria independente (art. 6º, V do Decreto nº 10.838/2021)	R\$ 1.944.885,00	0,24%
TOTAL		R\$ 820.216.076,82	101,55%

Fonte: Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, 2024.

Demonstra-se que as despesas em que serão aplicadas o valor de R\$ 820.216.076,82 (oitocentos e vinte milhões, duzentos e dezesseis mil, setenta e seis reais e oitenta e dois centavos) ao longo do prazo de 10 (dez) anos se referem não só à revitalização de recursos hídricos por meio de programas mas também à várias obrigações públicas, como reforma/recuperação de estrada, aprimoramento da base de dados das restrições operativas hidráulicas das usinas hidrelétricas do Sistema Interligado Nacional, sistema de esgotamento sanitário de municípios da região, implantação de barragens, dentre outros

Todavia, nas reuniões iniciais dos Comitês Gestores registrou-se que a Lei nº 14.182/2021 definiu as ações as quais seriam destinados os recursos, com a sugestão de que os montantes financeiros tenham vinculação direta e explícita de alguma forma metodológica com as atribuições definidas no ato legal²⁵⁷, o que pode gerar possível questionamento por parte dos órgãos de controle quando da análise das prestações de contas, e conseqüentemente, refletindo na efetividade dos resultados almejados. No entanto, convém ressaltar, que por decisão dos Comitês, o Plano de Revitalização de Bacias Hidrográficas – PNRBH²⁵⁸, elaborado pelo

²⁵⁷ BRASIL. Registro de reunião, de 15 de dezembro de 2023.

²⁵⁸ O Programa Nacional de Revitalização de Bacias Hidrográficas – PNRBH é resultado do trabalho iniciado em 2020 e coordenado pela Coordenação Geral de Revitalização de Bacias Hidrográficas do Departamento de Recursos Hídricos e de Revitalização de Bacias Hidrográficas da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica,

Ministério do Desenvolvimento Regional, pode ser um insumo importante, mas não deve ser exclusivo para o desenvolvimento dessas ações, sendo apenas orientativo e com isso, outras iniciativas podem ser propostas, por não ser determinativo.²⁵⁹,

De acordo com o Relatório de Prestação de Contas da CPR Rio São Francisco e Rio Parnaíba, o Comitê Gestor é um colegiado multisetorial, e as ações que compõem o Programa de Revitalização devem contemplar projetos de acordo com a composição do Comitê:

Nota-se que o CPR São Francisco e Parnaíba é um colegiado multisetorial, visando transversalização do tema revitalização e que a estratégia de aplicação dos recursos ocorra de forma a considerar as políticas setoriais citadas na referida resolução. Assim, entende-se esta constituição do CPR como um importante vetor à criação de sinergias entre os projetos na bacia e sub-bacias para a obtenção de recursos financeiros a projetos estratégicos apresentados por cada membro no âmbito do Comitê²⁶⁰.

Os projetos ancilares ao objeto principal não só da concessão, mas das obrigações condicionantes ao processo de desestatização da Eletrobras traduzem a descentralização dos serviços públicos e de recursos pelo Governo Federal, buscando-se incentivar a eficiência das políticas públicas:

O processo de descentralização de políticas é um movimento mundial para incentivar a boa governança pública. O argumento principal é de que esse processo ajuda a promover a eficiência na provisão de bens e serviços públicos, reduzindo a desigualdade e ampliando o bem-estar da sociedade. Esses resultados adviriam por meio de diferentes e melhores formas de execução de despesas, de captação e alocação de receitas e de distribuição de responsabilidades na ação pública. Isso requer repensar o papel dos vários níveis de governo em relação aos tradicionais papéis do estado em termos de alocação e distribuição de recursos e de estabilização econômica. **Na realidade, a tendência da discussão mundial sobre a descentralização de políticas públicas envolve conciliar objetivos econômicos, políticos e constitucionais para uma maior eficiência e equidade da ação pública**²⁶¹.

No mesmo sentido, para a da Conta dos Programas de Revitalização dos Recursos Hídricos das áreas de influência de usinas hidrelétricas de Furnas - CPR Furnas, o plano de trabalho também foi atualizado pela Resolução nº 05, publicada em 27 de novembro de 2024²⁶², para aplicação dos recursos por Furnas:

Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/bacias-hidrograficas/revitalizacao-de-bacias>. Acesso em 04 fev.2025.

²⁵⁹ Idem

²⁶⁰ MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Relatório 1: 2023 – 1º Semestre de 2024**. Brasília: MIDR, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/comites-gestores-das-contas-dos-programas-de-revitalizacao-dos-recursos-hidricos/comites-gestores-das-contas-dos-programas-de-revitalizacao-dos-recursos-hidricos> Acesso em: 7 jan. 2025

²⁶¹ CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018, p. 152.

²⁶² MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Resolução nº 5, de 3 de setembro de 2024. Atualiza o Plano de Trabalho com o planejamento das ações que gerem recarga das vazões auentes e ampliem exibibilidade operativa dos reservatórios conforme estabelecido pelo Comitê Gestor da Conta dos Programas de Revitalização dos Recursos Hídricos das áreas de influência d usinas hidrelétricas de Furnas - CPR Furnas, conforme previsto no Art. 9º do Decreto nº 10.838, de 18 de outubro de 2021. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 228, p. 253, 27 nov. 2024.

Figura 8 - Conta dos Programas de Revitalização dos Recursos Hídricos das áreas de influência de usinas hidrelétricas de Furnas

Despesas		Valores aprovado	Percentual sobre o valor disponível na CPR
1	Propostas/Projetos		
1.1	Proposta para elaboração de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica, Ambiental e Fundiária (EVTEA) e Projeto Básico para alteamento ou construção de nova ponte sobre o rio Grande, a montante da Usina Hidrelétrica de Marimbondo - Ponte Gumercindo Penteado	R\$ 3.300.000,00	0,62%
1.2	Conclusão das obras de ampliação do canal de navegação ajusante da Usina Hidrelétrica de Nova Avanhandava, no Estado de São Paulo (Art. 8º, §1º e §6º, da Lei nº 14.182/2021 e Art. 5º, § 4º do Decreto nº 10.838/2021).	R\$ 211.986.093,47	39,92%
1.3	Aprimoramento da base de dados das restrições operativas hidráulicas das usinas hidrelétricas (UHEs) do Sistema Interligado.	R\$ 3.648.275,86	0,69%
1.4	Fortalecimento da governança da gestão integrada dos reservatórios do sistema elétrico nacional.	R\$ 998.671,65	0,19%
1.5	Implantação de 200 Unidades Demonstrativas de Recuperação de Nascentes com Espécies Florestais de Interesse Econômico e Conversão de Voçorocas e Áreas Degradadas em Nascentes	R\$ 39.628.538,26	7,46%
1.6	Monitoramento das ações aprovadas pelos comitês	R\$ 725.033,60	0,14%
1.7	Expansão e modernização da rede de estações meteorológicas automáticas da CPR Furnas	R\$ 23.153.000,00	4,36%
2	Auditoria Independente		
2.1	Contratação de auditoria independente (art. 6º, V do Decreto nº 10.838/2021)	R\$ 1.974.000,00	0,37%
TOTAL		R\$ 285.413.612,84	53,75%

Fonte: Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, 2024c.

As ações da CPR Furnas são em menor quantidade das previstas para a CPR do Rio São Francisco e Rio Parnaíba, até o fechamento do ano de 2024, com recurso disponível para aplicação nos próximos anos no montante de R\$ 531.413.612, 84 (quinhentos e trinta milhões, quatrocentos e treze mil, seiscentos e doze reais e oitenta e quatro centavos), mostrando-se condizentes com os objetivos legais

5 TRANSPARÊNCIA E MONITORAMENTO DAS AÇÕES

Conforme já abordado no segundo capítulo do presente trabalho, os instrumentos de governança dos comitês públicos foram incluídos quando da tramitação da medida provisória no Congresso Nacional. No texto original do instrumento normativo apenas estavam previstas as obrigações condicionantes e o arranjo institucional para execução da utilização dos recursos pela Eletrobras, com a abertura das contas bancárias, em instituições autorizadas pelo Banco Central e o comitê gestor.

A inclusão dos mecanismos de governança instituído pela Lei nº 14.182/2021 e pelos respectivos Decretos podem ser acompanhados nas páginas dos sítios eletrônicos referentes aos Comitês Públicos, no Ministério de Minas e Energia e Ministério da Integração e

Desenvolvimento Regional, nos quais contas todos os documentos elaborados e aprovados, e com registro das atas das reuniões realizadas.

A divulgação dos documentos e atos emitidos pelos Comitês Públicos estão em consonância com a Lei de Acesso à Informação – LAI, de 18 de novembro de 2011, e o respectivo Decreto nº 8.777/2016, os quais estabelecem uma diretriz de transparência e publicidade aos órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público, o que permite um melhor monitoramento, no caso das políticas públicas:

O acesso facilitado às informações dos órgãos de governo **é fundamental para que a sociedade civil também monitore e avalie as políticas públicas, gerando, assim, uma estrutura de governança para a boa execução das ações governamentais.** O referido decreto estabelece normas para a livre utilização das bases de dados, assegurando a possibilidade de uso e reuso por parte da sociedade. A orientação para os órgãos do Poder Executivo tem sido clara: cada unidade deve elaborar e executar seus planos de dados abertos, conforme orientações do decreto aludido, e deve abrir as suas bases de dados que não contenham informações protegidas ou de acesso restrito²⁶³.

Atualmente, não é mais aceitável a falta de informações acerca dos objetivos e resultados de uma política pública, com o intuito de evitar expectativas com o seu alcance. A diretriz primordial da atuação governamental é pautada pelos mecanismos de *accountability* (prestação de contas), de transparência, de monitoramento e de avaliação das políticas públicas²⁶⁴.

5.1 Prestação de contas

Uma questão importante inserida pelo Poder Legislativo e corroborado pelo Tribunal de Contas da União quando da análise do processo de desestatização da Eletrobras, se refere à elaboração de prestação de contas e o envio, semestral, à Corte de Contas e à Controladoria Geral da União, para acompanhamento e comprovação da aplicação dos recursos.

As prestações de contas encontram-se nos sítios dos Ministérios envolvidos bem como no sítio da Eletrobras, que demonstram as atividades realizadas até dezembro de 2024, cujos aportes financeiros foram realizados pela Eletrobras a partir de janeiro/2023, ano subsequente à assinatura dos novos contratos de concessão, decorrentes do processo de desestatização, cuja aplicação dos recursos é apresentada nas tabelas abaixo, visando dar maior transparência, e análise da eficiência no cumprimento das políticas públicas:

²⁶³ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm Acesso em: 23 jan. 2025.

²⁶⁴ CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018, p. 74.

Figura 9 - Aportes financeiros da Eletrobras

PAGAMENTO – PERDA PATRIMONIAL E RESTRIÇÃO DE USO DA TERRA INDÍGENA (Cláusula Sétima, § 1º, Inciso I do Acordo Judicial)	DATA PAGAMENTO	VALOR ORIGINAL EM 11/08/2021	VALOR PAGO (Corrigido IPCA)
Parcela Única	24/08/2023	R\$ 14.523.375,52	R\$ 15.883.773,17
PARCELAS – COMPENSAÇÃO POR IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS IRREVERSÍVEIS E FORTALECIMENTO DO PWA NA TERRA INDÍGENA(Cláusula Sétima, § 1º, inciso II do Acordo Judicial)	DATA PAGAMENTO	VALOR ORIGINAL EM 11/08/2021	VALOR PAGO (Corrigido IPCA)
1ª Parcela	24/08/2023	R\$ 1.849.729,28	R\$ 2.037.345,93
2ª Parcela	24/08/2023	R\$ 1.849.729,28	R\$ 2.078.153,43
3ª Parcela	29/09/2023	R\$ 1.849.729,28	R\$ 2.110.518,11
4ª Parcela	08/12/2023	R\$ 1.849.729,28	R\$ 2.116.216,45
5ª Parcela	28/03/2024	R\$ 1.849.729,28	R\$ 2.132.765,78
6ª Parcela	02/07/2024	R\$ 1.849.729,28	R\$ 2.171.592,90
7ª Parcela	20/09/2024	R\$ 1.849.729,28	R\$ 2.193.376,03
8ª Parcela	17/12/2024	R\$ 1.849.729,28	R\$ 2.205.893,19
TOTAL		R\$ 32.929.634,99	

ITEM	DATA PAGAMENTO	VALOR PAGO	VALOR PAGO
Destinação de recursos da Conta de Desenvolvimento da Amazônia Legal - CDAL para fins de modicidade tarifária da concessão de distribuição de energia elétrica do estado do Amapá.	11/07/2024	R\$ 224.700.000,00	R\$ 224.700.000,00

Fonte: Eletrobras, 2024.

No tocante às contas da CPR Furnas e CPR do Rio Paranaíba, embora os planos de trabalho tenham sido aprovados, conforme já apresentado neste trabalho, até o final de 2024 houve apenas a contratação de auditoria independente, não tendo sido realizado nenhum projeto até o momento, o que motivou a recomendação de celeridade da análise dos projetos pelos referidos Comitês.

A contratação de auditoria independente pela Eletrobras decorre dos Decretos elaborados para regulamentar a Lei nº 14.182/2021 que as previram, com objetivo de assegurar a aplicação dos recursos, cujas diretrizes foram aprovadas pela Resolução nº 03 de 10 de janeiro de 2024 para os Programas de Revitalização dos Recursos Hídricos e pela Resolução nº 21, de 05 de dezembro de 2024, para realizar análise das propostas de projetos de redução estrutural de custos de geração de energia da Amazônia Legal.

5.2 Monitoramento das ações

A importância do monitoramento das políticas pública se traduz no resultado almejado pelo Poder Executivo, uma vez que por meio do acompanhamento da execução de cada etapa do processo, é possível promover ajustes ou confirmar se produziram o esperado, assegurando a eficiência da política pública na sua implementação.

Essa etapa do acompanhamento do processo da política pública foi, inclusive, acrescida expressamente ao texto constitucional do artigo 193, pela Emenda Constitucional nº 108/2020, a qual determina que:

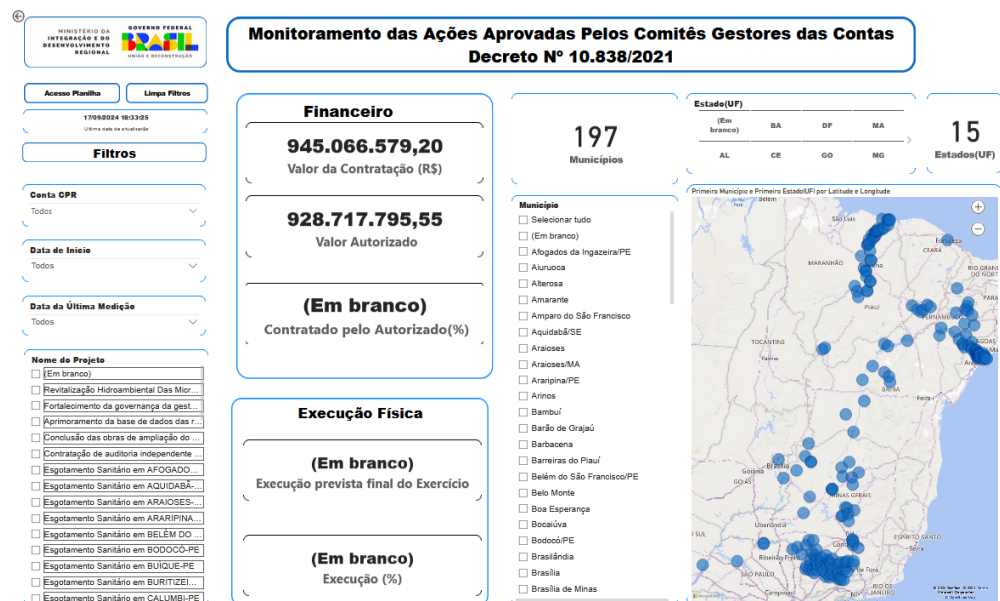
Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de **monitoramento**, de controle e de avaliação dessas políticas²⁶⁵.

Em um arranjo institucional complexo como o proposto pela Lei nº 14.182/2021 em que os recursos financeiros não sairão do orçamento público e sim do setor privado, para atendimento de finalidades públicas, com a gestão pelos comitês públicos é mister que haja o monitoramento contínuo de cada etapa, com objetivo de auxiliar nas tomadas de decisões dos atores envolvidos. Segundo a autora Maria Paula Bucci²⁶⁶, “O desafio por realizar é desenvolver formas e regimes jurídicos que confirmam às políticas públicas maior consistência, ampliando o seu alcance e qualidade, com o máximo aproveitamento de recursos escassos.”

O Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, na seção destinada para as informações dos Comitês das Contas dos Programas de Revitalização dos Recursos Hídricos institui uma divulgação visual do monitoramento das ações, com detalhamento da quantidade de municípios abrangidos, os projetos, valores e execução, conforme abaixo demonstrado:

Figura 10 - Monitoramento de municípios atingidos



²⁶⁵ BRASIL, 2023.

²⁶⁶ BUCCI, 2024, p. 13.

Conta CPR	Nome do Projeto	Valor da Contratação	Valor Autorizada	Percentual sobre o valor disponível na CPR	Percentual sobre total de investimento	Percentual de Execução Realizado Final E
				0,00		
				0,00		
CPRSFP	Revitalização Hidroambiental Das Microbacias Dos Rios Alto São Miguel, Bebedouro E Piratinga, Sub-Bacia Do Alto Uruçua	68.135.705,38	68.135.705,38	0,09		0,02
CPRFurnas	Fortalecimento da governança da gestão integrada dos reservatórios do sistema elétrico nacional.	998.671,65	998.671,65			0,00
CPRSFP	Fortalecimento da governança da gestão integrada dos reservatórios do sistema elétrico nacional.	1.519.717,72	1.519.717,72	0,00		
CPRFurnas	Aprimoramento da base de dados das restrições operativas hidráulicas das UHEs do Sistema Interligado Nacional (SIN)	3.648.275,86	3.648.275,86	0,00		0,01
CPRSFP	Aprimoramento da base de dados das restrições operativas hidráulicas das UHEs do Sistema Interligado Nacional (SIN)	5.551.724,14	5.551.724,14	0,01		
CPRFurnas	Conclusão das obras de ampliação do canal de navegação a jusante da Usina Hidrelétrica de Nova Avanhandava, no Estado de São Paulo (Art. 9º, §1º e 6º, da Lei nº 14.182/2021 e Art. 9º, § 4º do Decreto nº 10.838/2021)	211.986.093,47	211.986.093,47	0,27		0,74
CPRFurnas	Contratação de auditoria independente (art. 6º, V do Decreto nº 10.838/2021)	1.974.000,00	1.974.000,00	0,00		0,01
CPRSFP	Contratação de auditoria independente (art. 6º, V do Decreto nº 10.838/2021)	1.944.885,00	1.944.885,00	0,00		0,00
CPRSFP	Esgotamento Sanitário em AFOGADOS DA INGAZEIRA-PE	25.000.000,00	25.000.000,00	0,03		0,04
CPRSFP	Esgotamento Sanitário em AQUIDAUÁ-SE	1.075.999,55	1.075.999,55	0,00		0,04
CPRSFP	Esgotamento Sanitário em ARARÓIS-MA	921.375,00	921.375,00	0,00		0,04
CPRSFP	Esgotamento Sanitário em ARARIPINA-PE	2.751.500,00	2.751.500,00	0,00		0,04
Total		945.066.579,20	928.717.795,53	1,16		2,42

Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, 2025.

No âmbito do Ministério de Minas e Energia ainda não há um sistema visual que contemple todas as informações, como o acima exposto, no entanto, na seção do sítio eletrônico destinado ao Comitê Gestor do Pró-Amazônia Legal há todos os documentos elaborados e aprovados pelos representantes públicos.

Dessa forma, constata-se a preocupação do Poder Executivo em tornar o processo transparente e público, com todas as informações disponíveis à sociedade civil, com o acompanhamento das ações aprovadas e tomadas de decisões dos Comitês Gestores na busca pela eficiência da atuação do responsável pelas políticas públicas no país.

6 CONCLUSÃO

O problema de pesquisa que norteou o presente trabalho consiste em avaliar se a atuação do Poder Executivo ao instituir obrigações condicionantes ao processo de desestatização da Eletrobras por meio da Lei nº 14.182/2021 está em consonância com o princípio constitucional da eficiência

O objetivo do presente estudo foi demonstrar e confirmar a busca pela eficiência, e não da efetividade, das obrigações definidas nos artigos 3º, 6º, 7º e 8º da Lei nº 14.182/2021 em três vertentes correlacionadas à tomada de decisão do Poder Executivo:

- (i) a base legal para previsão das obrigações à Eletrobras e/ou subsidiárias, por meio da escolha do Poder Executivo em tratar o tema por meio de medida provisória, com fundamento em relevância e urgência, e posterior ratificação do Poder Legislativo;
- (ii) a pertinência temática dos projetos a serem desenvolvidos nas Regiões Norte, Nordeste e Sudeste com a estrutura do setor elétrico e da Eletrobras correlacionados com os resultados almejados, e;
- (iii) a definição do arranjo institucional para implementação das obrigações condicionantes por meio de um regime jurídico híbrido, com a gestão de recursos privados por comitês públicos.

De acordo com o autor José dos Santos Carvalho Filho, “o núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir

os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização.”²⁶⁷

O princípio da eficiência pode ser analisado sob o aspecto jurídico e pelo aspecto econômico, sendo o primeiro o norteador da pesquisa uma vez que buscou-se analisar a atuação administrativa do Poder Executivo como responsável pela formulação de políticas públicas, por ser o conhecedor das necessidades do país.

No primeiro capítulo, houve análise quanto à escolha do Governo Federal em realizar o processo de desestatização da Eletrobras por meio de medida provisória, cuja tramitação desse ato normativo no Congresso Nacional é mais célere pois já nasce com força de lei. Somente após o decurso de prazo (60 dias, prorrogável uma vez por igual período), se não for convertida em lei, perderá a eficácia, conforme definido no art. 62, §3º da Constituição Federal.

Para edição de medida provisória são necessários os pressupostos de relevância e urgência, os quais foram analisados no âmbito da Medida Provisória nº 1.031/2021, editada pelo Presidente da República à época, Jair Bolsonaro, o qual iniciou o processo de desestatização da Eletrobras. Após, a tramitação perante o Congresso Nacional, houve inclusão de temas a respeito das obrigações condicionantes e a aprovação para conversão na Lei nº 14.182/2021, confirmando a vontade do Poder Executivo pelo Poder Legislativo

Ademais, houve a verificação da tendência do Poder Executivo em atuar por medidas provisórias no âmbito do setor de infraestrutura e desenvolvimento do país, em que o Poder Público busca a parceria com o setor privado, para a delegação de obrigações e políticas públicas com objetivo de crescimento do Brasil, uma vez que o Governo Federal precisa envidar esforços para pautas prioritárias, como saúde, educação e segurança, em razão da escassez de recursos.

Portanto, quanto à primeira vertente da constitucionalidade referente à atuação do Poder Executivo foi confirmada como a base legal para instituição das obrigações condicionantes ao setor privado e a demonstração da tendência do Poder Executivo de se valer de medidas provisórias para delegação de políticas públicas de desenvolvimento, para tornar eficiente o crescimento do país.

Importante destacar que, durante o período de elaboração do presente trabalho, em 9 de abril de 2024 foi assinada a Medida Provisória nº 1.212/2024, cujo objetivo principal é promover o desenvolvimento de projetos de energia elétrica limpa e renovável, especialmente em fontes eólicas e solares, além de implementar medidas para reduzir as tarifas de energia elétrica no curto prazo.

A referida Medida Provisória alterou o texto da Lei nº 14.182/2021 para prever que dos recursos destinados à redução estrutural dos custos de geração na Amazônia Legal previstos no artigo 7º da dita Lei, poderão ser abatidos montantes para a modicidade tarifária das concessões de distribuição dos Estados localizados nas áreas de influência da Região Norte²⁶⁸.

²⁶⁷ CARVALHO FILHO, 2024, p. 25.

²⁶⁸ BRASIL. **Medida Provisória nº 1.212, de 2024**. Altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e a Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, e dá outras providências. Brasília, DF:

De acordo com a prestação de contas, apresentada neste trabalho, e extraída da página do sítio eletrônico do MME destinado ao CGPAL, em 11/07/2024 foram destinados R\$ 224.000.000,00 (duzentos e vinte e quatro milhões de reais), autorizados pelo MME²⁶⁹, da Conta de Desenvolvimento da Amazônia Legal – CDAL para fins de modicidade tarifária da concessão de distribuição de energia elétrica do Estado do Amapá, modificando a destinação inicial proposta pelo próprio Poder Executivo e corroborando a atividade legislativa do referido Poder.

No segundo capítulo, avaliou-se a segunda vertente do princípio da eficiência quanto à pertinência temática dos projetos a serem desenvolvidos nas Regiões Norte, Nordeste e Sudeste correlacionados com a estrutura do setor elétrico e da Eletrobras. O papel da Eletrobras ao longo do tempo foi destacado como relevante para a expansão do setor elétrico nacional e a descrição do seu processo de desestatização foi demonstrada para melhor compreensão do tema.

Adicionalmente, foram detalhadas as obrigações previstas na Lei nº 14.182/2021 e os respectivos Decretos, nº 10.838/2021 e nº 11.059/2022, que tratam dos programas de revitalização dos recursos hídricos das Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba e daquelas na área de influência dos reservatórios das Usinas Hidrelétricas de Furnas e Programa de Redução Estrutural de Custos de Geração de Energia na Amazônia Legal e de Navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins - Pró-Amazônia Legal, respectivamente, correlacionados com as áreas de atuação da Eletrobras e dos segmentos de geração e transmissão de energia elétrica.

Em avaliação ao tema, foi exposto o entendimento do Tribunal de Contas da União acerca do processo de desestatização da Eletrobras e especificamente em relação aos programas e projetos a serem desenvolvidos como obrigações condicionantes, o qual confirmou a constitucionalidade do processo bem como o entendimento da Corte de Contas no âmbito do processo de desestatização por meio do leilão de 5G, promovido pela ANATEL, com pontos pertinentes ao tema ora em estudo, com a conclusão de que deve prevalecer a vontade do formulador de políticas públicas (Poder Executivo) quando na delegação ao setor privado, desde que observados os preceitos legais.

Sendo assim, concluiu-se que as obrigações possuem pertinência temática com os serviços prestados pela Eletrobras, por meio de concessões de geração e transmissão, bem como com a expertise pelo longo tempo de centralizador das atividades do setor elétrico e o benefício que agregará a todo o sistema nacional, confirmando a eficiência das finalidades públicas almejadas pelo Poder Público.

Por fim, no terceiro capítulo foi analisada a terceira vertente do princípio da eficiência, proposta pela pesquisa, quanto ao arranjo jurídico-institucional para obter a finalidade pública desejada, ou seja, quanto ao meio proposto pelo Poder Executivo para o cumprimento das

Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/162983> Acesso em: 17 jun. 2024.

²⁶⁹ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). Portaria nº 793/GM/MME, de 3 de julho de 2024. Define a destinação de recursos da Conta de Desenvolvimento da Amazônia Legal - CDAL para fins de modicidade tarifária da concessão de distribuição de energia elétrica do estado do Amapá. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, ano. 162, n. 127, p. 86.

obrigações pela Eletrobras bem como toda a sistemática definida na Lei e respectivos Decretos para utilização dos recursos.

O arranjo institucional previsto no âmbito desse processo prevê instrumentos de governança para os comitês gestores, constituídos por representantes públicos, com objetivo de assegurar as formas de acompanhamento das ações e tomadas de decisões na busca dos resultados almejados para as regiões Norte, Nordeste e Sudeste do Brasil, priorizando mecanismos de *accountability* (prestação de contas), de transparência, de monitoramento e de avaliação das políticas públicas.

Pelo exposto, a resposta à pergunta da pesquisa de que se a atuação do Poder Executivo quanto às obrigações condicionantes ao processo de desestatização da Eletrobras complexo, por meio da Lei nº 14.182/2021, atende ao princípio constitucional da eficiência, resta clara a confirmação uma vez que as medidas adotadas no âmbito do processo que envolve a delegação das políticas públicas bem como o arranjo jurídico-institucional proposto visam o fiel cumprimento dos resultados almejados, embora a efetividade somente poderá ser auferida ao final do prazo definido pelo ato legal.

REFERÊNCIAS

ALVES, Felipe Dalenogare. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. E-book. (1 recurso online). ISBN 9788553620760. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553620760>

ANATEL. **Anatel publica edital do leilão do 5G**: abertura das propostas está marcada para 4 de novembro. Brasília, 27 set. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-publica-edital-do-leilao-do-5g> Acesso em: 07 jan. 2025

ANATEL. **Edital nº 1/2021**. Processo nº 53500.004083/2018-79. Licitação nº 1/2021-SOR/SPR/CD-ANATEL radiofrequências nas faixas de 700 MHZ, 2,3 GHZ, 3,5 GHZ e 26 GHZ. Brasília, 27 set. 2021. Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO4pZiryWaSvw0pvlHhFlpHabXHJHyOWvmBqefWPoG7fo9pDth65tk5Ayk_XzwNcT1WYnuqLAaLDWNGq36QBU4ZO Acesso em: 23 jan. 2025

ANATEL. **Compromissos de Abrangência do Leilão do 5G**. Brasília, 19 jan. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/universalizacao/compromissos-do-leilao-do-5g> Acesso em: 07 jan. 2025

ANATEL. **Consulta Pública nº 48/2021**. Proposta de Regulamento de Tarifação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC e de Revisão das Áreas Locais em decorrência das modificações de RM e de RIDE. Brasília: ANATEL, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/consultas-publicas-govbr/anatel-consulta-publica-no-48-2021> Acesso em: 28 jan. 2025.

ANEEL. **Contrato de Concessão nº 002/2022 - ANEEL – ELETRONORTE**. Contrato de concessão de uso de bem público para geração de energia elétrica, que celebram a união e a empresa centrais elétricas do norte do Brasil S.A. Brasília, 17 jun. 2022. Disponível em: https://antigo.aneel.gov.br/documents/10184//23773124//Contrato+002-2022_ANEEL-ELETRONORTE+%28002%29.pdf Acesso em: 10 jan. 2025.

ANEEL. **Contratos de Geração**. Brasília, [2025]. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/contratos-de-geracao> Acesso em 04 set. 2024.

ANEEL. **Glossário**. Brasília, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/glossario>. Acesso em 10 set. 2024.

ANEEL. **Nota Técnica nº 140/2023-STR-SGM-SFF /ANEEL**. Proposta de Orçamento Anual da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE de 2024, a ser submetida à consulta pública. Processo nº 48500.005466/2023-91. Brasília: ANEEL, 2023. Disponível em: https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas?p_p_id=participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_ideDocumento=52263&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_tipoFaseR

[euniao=fase&_participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_jspPage=%2Fhtml%2Fpp%2Fvisualizar.jsp](#) Acesso em: 28 jan. 2025.

ANEEL. Subsidiômetro. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/subsidiometro> Acesso em: 07 jan. 2025

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (França). **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. [s.l.]: Assembleia Nacional Constituinte, 1789. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao> Acesso em: 16 jan. 2025.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

BARGUGIANI, Luiz Henrique Sormani (Coord.). **Teoria Jurídica da Privatização**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

BERCOVICI, Gilberto. A Privatização da Eletrobrás e suas Inconstitucionalidades. **Revista Semestral de Direito Econômico**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. e2103, 2022. DOI: <https://doi.org/10.51696/resede.e2103> Disponível em: <http://resede.com.br/index.php/revista/article/view/63> . Acesso em: 10/07/2024.

BETTI, Bruno. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

BONAVIDES, Paulo. **Constituinte e Constituição a democracia, o federalismo, a crise contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973**. Dispõe sobre a aquisição dos serviços de eletricidade da ITAIPU e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15899.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.899%2C%20DE%205%20DE%20JULHO%20DE%201973.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20aquisi%C3%A7%C3%A3o%20dos,ITAIPU%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.188, de 1º de novembro de 2017**. Estabelece regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a adoção de regime especial de desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9188.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.188%2C%20DE%201%C2%BA,sociedades%20de%20economia%20mista%20federais. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.838, de 18 de outubro de 2021.** Regulamenta os art. 6º e art. 8º da Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, para dispor sobre os programas de revitalização dos recursos hídricos das Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba e daquelas na área de influência dos reservatórios das Usinas Hidrelétricas de Furnas. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10838.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.838%2C%20DE%2018%20DE%20OUTUBRO%20DE%202021&text=8%C2%BA%20da%20Lei%20n%C2%BA%2014.182,das%20Usinas%20Hidrel%C3%A9tricas%20de%20Furnas. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.059, de 3 de maio de 2022.** Regulamenta o Programa de Redução Estrutural de Custos de Geração de Energia na Amazônia Legal e de Navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins - Pró-Amazônia Legal, nos termos do disposto na Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, e institui o Comitê Gestor do Pró-Amazônia Legal. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11059.htm Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.628, de 4 de agosto de 2023.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - Luz para Todos. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11628.htm Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.653, de 23 de agosto de 2023.** Altera o Decreto nº 10.838, de 18 de outubro de 2021, que regulamenta os art. 6º e art. 8º da Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, que dispõe sobre os programas de revitalização dos recursos hídricos das Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba e daquelas na área de influência dos reservatórios das Usinas Hidrelétricas de Furnas. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11653.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.653%2C%20DE%2023%20DE%20AGOSTO%20DE%202023&text=8%C2%BA%20da%20Lei%20n%C2%BA%2014.182,das%20Usinas%20Hidrel%C3%A9tricas%20de%20Furnas Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.** Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho

de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110438.htm Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021.** Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras); altera as Leis nºs 5.899, de 5 de julho de 1973, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, 13.182, de 3 de novembro de 2015, 13.203, de 8 de dezembro de 2015, 14.118, de 13 de janeiro de 2021, 9.648, de 27 de maio de 1998, e 9.074, de 7 de julho de 1995; e revoga dispositivos da Lei nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Lei/L14182.htm Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.180, de 1º de julho de 2021.** Institui a Política de Inovação Educação Conectada. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/114180.htm Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995.** Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.** Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427compilada.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.427%2C%20DE%2026%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201996.&text=Institui%20a%20Ag%C3%Aancia%20Nacional%20de,el%C3%A9trica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997.** Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19491.htm Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.471, de 14 de julho de 1997.** Acrescenta inciso ao art. 473 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Brasília, DF: Presidência da República, 1997.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19471.htm Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.031, de 23 de fevereiro de 2021.** Exposição de motivos. Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras e altera a Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2021/medidaprovisoria-1031-23-fevereiro-2021-791077-exposicaoodemotivos-162451-pe.html> Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.212, de 2024.** Altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e a Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/162983> Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. **Medida provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a exploração direta e indireta, pela União, de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/mpv/595.htm Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. **Medida provisória nº 727, de 12 de maio de 2016.** Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv727.htm Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. **Medida provisória nº 752, de 24 de novembro de 2016.** Dispõe sobre diretrizes gerais para a prorrogação e a relicitação dos contratos de parceria que especifica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv752.htm Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. **Medida provisória nº 1.065, de 30 de agosto de 2021.** Dispõe sobre a exploração do serviço de transporte ferroviário, o trânsito e o transporte ferroviários e as atividades desempenhadas pelas administradoras ferroviárias e pelos operadores ferroviários independentes, institui o Programa de Autorizações Ferroviárias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1065.htm Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2213.** Relator: Min. Nunes Marques. REQTE(S) :Partido Dos Trabalhadores – PT. Data: 19 dez. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774784648> Acesso em: 10 jan. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3729.** Relator: Min. Gilmar Mendes. REQTE(S): Governador do Estado de São Paulo. Data: 17 set. 2007.

Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=493836>. Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5127**. Número Único: 9959550-62.2014.1.00.0000. Relator: Min. Rosa Weber. Reqte.(S) Confederação Nacional Das Profissões Liberais - CNPL. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4580410> Acesso em: 10 jan. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6432**. Relator: Min. Carmen Lúcia. REQTE(S): Associação Brasileira de Distribuição de Energia Elétrica. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446260/false>. Acesso em: 03 fev.2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6702**. Número Único: 0048668-78.2021.1.00.0000. Relator: Min. Nunes Marques. Reqte.(S) Partido Democrático Trabalhista. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6119807> Acesso em: 10 jan. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6705**. Número Único: 0048718-07.2021.1.00.0000. Relator: Min. Nunes Marques. Reqte.(S) Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6120437> Acesso em: 10 jan. 2025

BREUS, Thiago Lima. **O Governo por contrato(s) e a concretização de políticas públicas horizontais como mecanismo de justiça distributiva**. 2015. Tese (Doutorado em Direito). — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/40312>. Acesso em: 13 out. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198> Acesso em: 10 jan. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. Proinfa. Disponível em: <https://www.ccee.org.br/mercado/proinfa> Acesso em: 08 out. 2024.

CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. Contas setoriais: CDE. Disponível em: <https://www.ccee.org.br/mercado/proinfa> Acesso em: 08 out. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: Guia prático de análise ex ante. Brasília : Ipea, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view Acesso em: 29 dez. 2024.

CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercheer. **Direito da energia elétrica no Brasil: Aspectos Institucionais, Regulatórios e Socioambientais**. Brasília: Aneel, 2010.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Legislativo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA. **Resolução nº 15, de 31 de agosto de 2021**. Estabelece o valor adicionado pelos novos contratos de concessão de geração de energia elétrica nos termos da Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, que dispõe sobre a desestatização das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras. Brasília: ANEEL, 2021. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/res2021015cnpe.pdf> Acesso em: 28 jan. 2025

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

ELETROBRAS. Prestação de contas da conta de desenvolvimento da Amazônia legal – CDAL. Período: Janeiro 2023 a Dezembro 2024. Disponível em: <https://eletrobras.com/pt/Paginas/Fundos-Regionais.aspx#> Acesso em: 28 jan. 2025

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. [Site institucional]. Brasília, [2024]. Disponível em: www.epe.gov.br. Acesso em: 10 jan. 2025.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Matriz energética e elétrica**. Brasília, [2024]. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica> Acesso em: 02 jul. 2024.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Fontes**. Brasília, [2024]. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/areas-de-atuacao/energia-eletrica/expansao-da-geracao/fontes> Acesso em: 03 jul. 2024.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Fontes renováveis atingem 49,1% na matriz energética brasileira**. Brasília, [2023]. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/imprensa/noticias/fontes-renovaveis-atingem-49-1-na-matriz-energetica-brasileira> Acesso em: 03 jul. 2024.

GOMES, Felipe Lobo. A Regulação Estatal Como Instrumento De Concretização Do Direito Fundamental Ao Desenvolvimento Econômico: Um Contributo Da Análise Econômica Do Direito. **Direito Público**, [S. l.], v. 13, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2779>. Acesso em: 28 nov. 2024

LIMA, Luciana. L.; D'ASCENZI, L.; LUI, L.; AGUIAR, R. B. Políticas públicas e desenvolvimento: uma proposta de modelo de análise. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.13, p. e20210048, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20210048> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/x7hJDFKwKnjh387sTHpbZvz/> Acesso em: 10 jan. 2025.

MACHADO, Antonio Thomaz da Mata. A construção de um programa de revitalização na bacia do Rio São Francisco. **Estudos Avançados**, São Paulo, Brasil, v. 22, n. 63, p. 195–210, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10301>. Acesso em: 17 jan. 2025.

MACIEL, Igor M. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

MAZZA, Alexandre. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. rev., atual São Paulo: Saraiva Jur, 2024. E-book. (1 recurso online). ISBN 9788553620296. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553620296>. Acesso em: 23 jan. 2025

MENDES, Gilmar F.; SILVA, Raphael Carvalho da; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. Rio de Janeiro: Saraiva Uni, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. E-book. (1 recurso online). (IDP). ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553629417> Acesso em: 10 jan. 2025.

MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA. **Nota técnica nº42/2021/SE**. Processo nº 48300.001435/2021-56. Brasília: MME, [2021].

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Nota Técnica 2/2022/SEE**. Processo nº 48360.000019/2022-15. Brasília: MME, [2022].

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Ranking Sistemas Isolados 2023 - Ano Base 2022. Brasília, 7 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cgpal-1/localidades-sistemas-isolados/ranking-sistemas-isolados-2023-data-base-2022> Acesso em: 23 jan. 2025.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Portaria nº 793/GM/MME, de 3 de julho de 2024. Define a destinação de recursos da Conta de Desenvolvimento da Amazônia Legal - CDAL para fins de modicidade tarifária da concessão de distribuição de energia elétrica do estado do Amapá. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, ano. 162, n. 127, p. 86, 4 jul. 2024.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Raio x dos sistemas isolados é fundamental para o planejamento das ações do MME**. Brasília: MME, 04 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/raio-x-dos-sistemas-isolados-e-fundamental-para-o-planejamento-das-acoes-do-mme>. Acesso em 30 set. 2024.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Resolução CGPAL nº 01, de 31 de março de 2023. Aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor do Programa de Redução Estrutural de Custos de Geração de Energia na Amazônia Legal e de Navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins - Pró-Amazônia Legal - CGPAL. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 86, p. 43, 8 maio 2023.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Resolução nº 2, de 31 de março de 2023. Aprova o calendário de reuniões ordinárias de 2023 do Comitê Gestor do Programa de Redução Estrutural de Custos de Geração de Energia na Amazônia Legal e de Navegabilidade do Rio

Madeira e do Rio Tocantins - Pró-Amazônia Legal - CGPAL. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 86, p. 44, 8 maio 2023.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Resolução nº 9, de 21 de março de 2024. Aprova o calendário de reuniões ordinárias de 2024 do Comitê Gestor do Programa de Redução Estrutural de Custos de Geração de Energia na Amazônia Legal e de Navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins - Pró-Amazônia Legal - CGPAL. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 86, p. 47, 4 abr. 2024.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Resolução nº 13, de 26 de junho de 2024. Aprova diretrizes para apresentação, seleção e execução dos projetos a serem implementados com recursos do Programa de redução estrutural de custos de geração de energia na Amazônia Legal e de Navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins - Pró-Amazônia Legal, com foco no aprimoramento da navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, p. 59, 19 jul. 2024.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Resolução nº 18, de 13 de novembro de 2024. Torna Público o Edital Chamamento Público nº 1/2024 para seleção de Projetos no âmbito do Programa de Redução Estrutural de Custos de Geração de Energia na Amazônia Legal e de Navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins - Pró-Amazônia Legal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 225, p. 80, 21 nov. 2024.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Plano de Trabalho Anual**. Brasília: MME, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cgpal-1/portarias-e-resolucoes>. Acesso em 02 jan. 2025.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Resolução nº 4, de 21 de março de 2024. Aprova o Plano de Trabalho com o planejamento das ações que gerem recarga das vazões afluentes e ampliem a flexibilidade operativa dos reservatórios, conforme estabelecido pelo Comitê Gestor da Conta do Programa de Revitalização dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba - CPR São Francisco e Parnaíba, conforme previsto no Art. 9º do Decreto nº 10.838, de 18 de outubro de 2021. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 80, p. 59, 25 abr. 2024.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Relatório 1**: 2023 – 1º Semestre de 2024. Brasília: MIDR, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/comites-gestores-das-contas-dos-programas-de-revitalizacao-dos-recursos-hidricos/comites-gestores-das-contas-dos-programas-de-revitalizacao-dos-recursos-hidricos> Acesso em: 7 jan. 2025

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Resolução nº 5, de 3 de setembro de 2024. Atualiza o Plano de Trabalho com o planejamento das ações que gerem recarga das vazões auentes e ampliem exibibilidade operativa dos reservatórios conforme estabelecido pelo Comitê Gestor da Conta dos Programas de Revitalização dos Recursos Hídricos das áreas de inuência d usinas hidrelétricas de Furnas - CPR Furnas, conforme previsto no Art. 9º do Decreto nº 10.838, de 18 de outubro de 2021. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 228, p. 253, 27 nov. 2024.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Monitoramento das ações. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos->

[colegiados/comites-gestores-das-contas-dos-programas-de-revitalizacao-dos-recursos-hidricos/comites-gestores-das-contas-dos-programas-de-revitalizacao-dos-recursos-hidricos](#)
Acesso em: 23 jan. 2025

MOREIRA, Egon Bockmann. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PESSOAS PRIVADAS (PASSADO, PRESENTE E FUTURO DE UMA PERENE TRANSFORMAÇÃO). **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, [S. l.], v. 46, 2007. DOI: 10.5380/rfdufpr.v46i0.14130. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/14130>. Acesso em: 10 jan. 2025.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral, parte especial. 16.ed Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NERY, Eduardo. **Mercados e Regulação de Energia**. Rio de Janeiro: Interciência, 2012.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001.

OLIVEIRA, Gesner. **Desafios da Infraestrutura no Brasil**. São Paulo: Trevisan Editora, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Medidas provisórias e políticas públicas: uma análise do papel do Congresso Nacional nas políticas de saúde no governo Dilma (2011- 2016). **Revista brasileira de políticas públicas**, Brasília, v.08, n.3, dez. 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4765> Acesso em: 10 jan. 2025.

ROSA, Taís Hemann. **O acesso à energia elétrica como manifestação do direito ao mínimo existencial**: uma análise com ênfase na dimensão defensiva do direito de acesso à energia elétrica. 2016. 37 f. Dissertação (Mestrado em Direito).— Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/6787>. Acesso em: 10 jan. 2025.

SENADO FEDERAL (Brasil). **Parecer nº 136, de 2021 - PLEN/SF**. Do plenário do Senado Federal, sobre o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 7, de 2021, oriundo da Medida Provisória nº 1031, de 2021, que dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras e altera a Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Relator: Senador MARCOS ROGÉRIO. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8981474&ts=1730231754728&disposition=inline> Acesso em: 26 nov. 2024

SENADO FEDERAL (Brasil). PEC estabelece acesso à energia elétrica como um direito social. Brasília, Agência Senado, 20 dez. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/12/20/pec-estabelece-acesso-a-energia-eletrica-como-um-direito-social>. Acesso em 30 nov. 2024

SENADO FEDERAL (Brasil). **Proposta de Emenda à Constituição n° 44, de 2017**. Altera o art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil para que o acesso à energia elétrica seja direito social. Autoria: Senador Telmário Mota (PTB/RR) e outros. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131846#:~:text=Proposta%20de%20Emenda%20%C3%A0%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%B0%2044%2C%20de%202017&text=Ementa%3A%20Altera%20o%20art...social%20para%20todos%20os%20brasileiros>. Acesso em 22 jan. 2025

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SOUSA, Alexandre Trindade de. **A dependência presidencial em relação às Medidas Provisórias à luz da racionalidade das escolhas legislativas do Executivo**. 2009. 93 f. Dissertação (Mestrado em Economia).— Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/3845> Acesso em: 02 out. 2024.

STEIN, Leandro Kozen. **Direito Econômico da Energia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

TEIXEIRA, Ronaldo Esteves Borgeth. **Privatização no Setor Elétrico: Um estudo dos ganhos de produtividade**. 2011. 46 f. Monografia (Graduação em Economia).— Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível: https://www.econ.pucRio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Ronaldo_Esteves_Borgeth_h_Teixeira.pdf. 2011 Acesso em: 02 out. 2024.

TOLMASQUIM, Mauricio T. **Novo Modelo do Setor Elétrico Brasileiro**. 2. ed. Brasília: Synergia, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Resolução TCU n° 315/2020**. Dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União e revoga a Resolução-TCU 265, de 9 de dezembro de 2014. Vigência desde: 22 abr. 2020. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-21300> Acesso em: 23 jan. 2025

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 296/2022 – Plenário**. Relator: Aroldo Cedraz. Processo: 008.845/2018-2. Data da sessão: 15/02/2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2523484> Acesso em: 22 jan. 2025

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2023/2021 – Plenário**. Relator: Raimundo Carreiro. Processo TC 000.350/2021-4. Data da sessão: 25 ago. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2497008> Acesso em: 23 jan. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC 008.845/2018-2**. Natureza: Desestatização. Data: 15 fev. 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/BE/B0/93/20/4090F7103F3E4BD7F18818A8/008.845-2018-2-AC%20-%20privatizacao_Eletronbras%20_1_.pdf Acesso em: 01 out. 2024

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC 029.883/2017-2**. Natureza: Desestatização. Relator: Min. Bruno Dantas. Data: 08 dez. 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/31/C5/EA/08/62C9D7104B2942D7E18818A8/029.883-2017-2-BD%20-%20Desestatizacao_Codesa.pdf Acesso em: 22 jan. 2025

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC 033.019/2014-2**. Natureza(s): Desestatização. Revisor: Raimundo Carreiro. Data: 28 jan. 2015. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/76/93/94/A8/14D0E410504D80E42A2818A8/033.019-2014-2%20\(ponte%20orio-niteroi\).pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/76/93/94/A8/14D0E410504D80E42A2818A8/033.019-2014-2%20(ponte%20orio-niteroi).pdf) Acesso em: 22 jan. 2025

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC 028.343/2017-4**. Acompanhamento da Concessão da BR-101/290/386/448/RS, nos moldes da Instrução Normativa do TCU nº 46/04. Relator: Bruno Dantas. Data: 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/2834320174> Acesso em: 28 jan. 2025

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. [Site institucional]. Disponível em: www.tcu.gov.br Acesso em: 10 jan. 2025.

WORKSHOP DE INTEGRAÇÃO E PLANEJAMENTO, 2023, PROGRAMA PRÓ-AMAZÔNIA LEGAL EIXO TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NA AMAZÔNIA, 2023, Brasília. **Atas** [...]. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cgpal-1/workshop-de-integracao-e-planejamento/workshop-de-integracao-e-planejamento-programa-pro-amazonia-1.pdf> Acesso em: 09 dez. 2024.