

Quando é que se ganha nas consolidações? ⁽¹⁾

Paulo Viana
Leonardo Souza
Marco Viana

É senso comum que a abundância e a dispersão de normas sobre um mesmo tema dificultam o seu domínio e aplicação. Podem, assim, prejudicar a fluidez das relações na sociedade ao contribuir para o surgimento ou à propagação de conflitos, trazendo ainda dificuldades à sua superação.

Face à constatação da superabundância normativa no país, ao se atender ao comando constitucional para disciplinar o processo legislativo, elaborou-se em 1998 a Lei Complementar nº 95, onde à época se firmou o entendimento de que a consolidação ou a codificação da legislação federal seriam caminhos para o aprimoramento legislativo. Essa Lei ainda estabeleceu os mecanismos a serem observados nesses processos, onde destacavam-se: a integração num único instrumento legal, a revogação explícita dos atos incorporados, preservando-lhes a força normativa, bem como a importantíssima explicitação da revogação dos dispositivos que perderam a eficácia.

Passados mais de trinta anos, veio a público o anteprojeto de um Código Brasileiro de Energia Elétrica. Esforço ambicioso de consolidar a legislação desse setor, que se revelou em clara obediência aos preceitos da citada Lei Complementar. Louve-se a tarefa da equipe, que enfrentou um cipoal de cerca de 200 instrumentos, sendo que os primeiros remontam ao início do Estado Novo, no século passado.

Observando-se mais proximamente a proposta, percebe-se que, se a disposição das normas em leis esparsas já exigia razoável esforço para o seu manejo, passando a compor um diploma com 409 artigos reunidos num volume de mais de 200 páginas, as dificuldades que motivaram a recomendação da consolidação correm o risco de se avolumar. Menos pela enorme extensão do instrumento, mas pelo fato de que resultou de uma colação das Leis vigentes, sem que houvesse uma sistematização nem a harmonização dos níveis de minudência dos temas tratados. Passaram a conviver num mesmo instrumento, sem a indispensável unidade nem conexão lógica, desde princípios gerais até detalhes operacionais. Esses últimos, em vista de uma boa técnica legislativa, nem deveriam ter constado nas Leis que projeto visa a consolidar, por serem temas próprios de regulamentação infralegal. Essa discrepância entre os níveis de detalhamento dos temas tratados num único instrumento tende a fazer surgir lacunas, em função da interpretação sistemática que é exigida para aplicação das normas aos casos concretos. Conforme nos ensina o professor Fabio Queiroz Pereira, nos casos das consolidações, a adequação dos textos vigentes numa estrutura sistemática revela-se indispensável, sendo isso o que vem a permitir que o conjunto se articule.

É compreensível uma opção pelo aproveitamento dos textos originais das Leis consolidadas no anteprojeto. Essa estratégia tende a reduzir resistências ou facilitar a tramitação. Padece, entretanto, dos riscos decorrentes da já comentada renúncia à sistematização, que reduz a eficácia ordenamento. Caminho alternativo seria empreender o gigantesco esforço de sistematizar a obra, cuja exigência de recursos, inclusive tempo, talvez não guarde simetria com um contexto de transformações tão profundas e disruptivas como as que a indústria da energia enfrenta. Emerge assim a

dúvida quanto a serem ou não oportunos no direito moderno os esforços de codificação. Boas ideias que não frutificaram a seu tempo nem sempre envelhecem bem.

Vêm sendo travadas no parlamento profundas discussões sobre a estrutura e o funcionamento do setor elétrico, que se transforma aceleradamente. São movidas principalmente pelos estímulos decorrentes da tecnologia, os ligados à sustentabilidade, bem como os afetos ao comportamento dos usuários. A indústria que emergirá dessas transformações poderá ser muito distinta daquela cujos diplomas se pretende consolidar.

Não se pode desconsiderar que, independentemente da profundidade de um processo legislante onde, mesmo sem a pretensão de transformar, busca-se consolidar o arcabouço de um setor, sempre estará presente a legítima atuação dos grupos de pressão, cujo efeito vem a ser o de aumentar a percepção geral de risco. A prudência recomenda que somente se dê curso a iniciativas com tais riscos caso a percepção dos benefícios esperados os compensem de forma cristalina.

Independentemente do desdobramento do tema no parlamento, o anteprojeto do Código Brasileiro de Energia Elétrica já prestou incomparável serviço ao trazer à luz essa discussão, compilar toda a abundante legislação, bem como permitir a revogação explícita daqueles dispositivos que não mais vigoram.

(1) Artigo publicado na Agência CanalEnergia. Disponível em:
<https://www.canalenergia.com.br/artigos/53148306/quando-e-que-se-ganha-nas-consolidacoes>.
Acesso em 23 de setembro de 2020.