

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FERNANDO GUSTAVO KNOERR

HENRIQUE RIBEIRO CARDOSO

MARIA LÍRIDA CALOU DE ARAÚJO E MENDONÇA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito e administração pública [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Fernando Gustavo Knoerr, Henrique Ribeiro Cardoso, Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-038-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Administração pública.
I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito e Administração Pública I do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado na Universidade Federal de Sergipe (UFS), cidade de Aracaju SE, caracterizou-se pela atualidade dos temas versados. Dentre estes, evidenciam-se, por sua recorrência, a improbidade administrativa e as contratações públicas.

Há uma série de acontecimentos e modificações na área do Direito, as quais emergem altas indagações sobre a essencialidade do estudo relacionado ao Direito Administrativo e à Administração Pública.

Dentro desse contexto é que o livro em apreço aborda questões relacionadas aos mais variados assuntos do Direito Administrativo hodierno, inclusive refletindo acerca dos princípios e do regime geral de licitações no Brasil.

A diversidade dos temas apresentados e reunidos nesse Grupo de Trabalho, além de refletir um anseio generalizado de abordagens da Administração Pública concertada, implica imensa satisfação por parte dos seus Coordenadores ao vivenciarem tão enriquecedora experiência, invulgar nas observações e discussões de si extraídas em conjunto com tais pesquisadores intimamente ligados ao desenvolvimento nacional. E, para facilitar a experiência e revisitação aos temas e seus autores, a seguir faz-se breve descrição do conteúdo que será encontrado ao longo de toda a obra

Tratando da análise da Lei de Acesso à Informação nos portais do Poder Legislativo Federal, a autora Clarissa Teresinha Lovatto Barros realiza esse estudo com o intuito de verificar a efetividade da Lei de Acesso à Informação no Legislativo Federal como ferramenta de controle social e transparência do Poder Legislativo Federal.

Evidenciando as influências da atuação do Tribunal de Contas da União no trabalho de regulação que vem sendo desenvolvido pela Anatel, a autora Ana Cristina Melo de Pontes Botelho buscou verificar se esta vem adotando as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento das telecomunicações brasileiras.

Na medida em que a Lei de Licitações é o principal instrumento normativo nas aquisições de bens e serviços para a Administração Pública, o autor João Carlos Medrado Sampaio trata da

eficácia das normas de licitação, em especial da Lei de Licitações (Lei 8.666/93), na promoção da concretização do princípio constitucional da plena satisfação do interesse público.

Versando sobre a legitimidade da ingerência do Judiciário no âmbito da realização e controle das políticas públicas como forma de concretização constitucional dos direitos fundamentais dos cidadãos ou como invasão de competência alheia, a pesquisadora Marília Ferreira da Silva observa que há um espaço de intangibilidade sobre o qual não pode existir qualquer intervenção extraordinária.

No trabalho *Parcerias Público-Privadas (PPP): Uma análise crítica modernização da Administração Pública em face da reforma do Estado*, os autores Gustavo Brígido Bezerra Cardoso e Aldemar Monteiro da Silva Neto tratam do alcance da desestatização por meio das privatizações e das delegações como ferramenta no aprimoramento das relações do Estado com a iniciativa privada.

Em *Improbidade Administrativa no exercício da Função Jurisdicional*, o pesquisador Jailsom Leandro de Sousa trata da sanção por prática de atos de improbidade administrativa prevista na Constituição Federal e na Lei 8.429/92, em especial sobre a possibilidade de os juízes serem responsabilizados por tais atos quando no exercício da função jurisdicional, fundado no fato de a constituição e a lei não terem feito distinção de pessoas e nem de tipos de atividades funcionais.

Realizando uma releitura do Princípio da Supremacia do Interesse Público em detrimento do Interesse Privado à luz do Estado Constitucional de Direito, os autores Gina Chaves e Érico Andrade buscam demonstrar que a Administração Pública tem no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado um instrumento efetivo para atender ao Estado Constitucional de Direito, na busca pela implementação dos direitos e garantias fundamentais.

Os autores Guilherme Dourado Aragão Sá Araujo e Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça em *A absolutização do Direito Administrativo na Utopia Racionalista* demonstram como o Direito Administrativo se torna, na visão deles, absoluto ou total nas sociedades utópicas em decorrência da necessidade constante de manutenção da ordem artificial em detrimento da ordem espontânea.

Em A responsabilidade do estado por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional, Ronaldo Alves Marinho da Silva e Gustavo Santana de Jesus realizam uma análise do âmbito da responsabilidade do Estado por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional em Portugal.

Os autores Jamile Bergamaschine Mata Diz e Roberto Correia da Silva Gomes Caldas realizam uma análise sistêmica das licitações no âmbito do MERCOSUL e dos recursos do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM), dando a ideia da imprescindibilidade de que o Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL seja efetivamente incorporado pelos Estados, adquirindo vigência no espaço mercosulista e tornando-se, de conseguinte, de obrigatória observância para todos os procedimentos licitatórios realizados pelos Estados-partes e também para o FOCEM.

No artigo Crise de legitimidade do legislativo e a construção de consensos os autores Talia Bárbara Tumelero e Luiz Carlos Cancellier de Olivo tratam dessa crise apontando os fatores determinantes, as consequências deste processo na consolidação da democracia no país e alguma solução possível para esta realidade.

Abordando os principais benefícios e riscos da utilização do procedimento de manifestação de interesse social previsto na Lei 13.019/2014, que disciplina as parcerias entre o poder público e o terceiro setor, a autora Mariana Bueno Resende analisa o procedimento de manifestação de interesse já utilizado nas concessões de serviços públicos e parcerias público-privadas.

Ao tratar do papel das Agências Reguladoras em cenários de instabilidade política e econômica, o autor Francisco Carlos Duarte analisa se as mesmas estão preparadas para agir imediatamente diante de momentos de instabilidade política e econômica, atenuando as consequências para a sociedade e se conferem maior credibilidade à Administração Pública.

O pesquisador Hugo Lázaro Marques Martins, ao realizar uma análise dos Consórcios Intermunicipais e a efetivação da prestação do serviço público de saúde à luz do Princípio Constitucional da Eficiência, demonstra que os Consórcios Públicos apresentam-se como uma das melhores alternativas gerenciais, já que permite a estruturação regional da prestação do serviço público.

No último artigo da coletânea, Emerson Affonso da Costa Moura e Juliana Campos Maranhão demonstram que em uma ordem constitucional voltada à centralidade dos direitos fundamentais, o poder de polícia se submeterá a um juízo de ponderação entre o interesse

público e privado envolvido, de forma a justificar a sua restrição, bem como, a limites procedimentais e substanciais para a sua aplicação.

Com a breve exposição dos trabalhos, é possível ver a atualidade, mediante o emprego de métodos vão além da mera exposição dogmática, a revelar o chamado pensamento tecnológico, voltado para a aplicabilidade e solução dos conflitos com o emprego de uma percepção mais completa e funcional do Direito na Administração Pública, de sorte a revelar investigações científicas cuja leitura recomenda-se vivamente.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Prof. Dr. Fernando Gustavo Knoerr UNICURITIBA

Prof. Dr. Henrique Ribeiro Cardoso - UFS

Profa. Dra. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça - UNIFOR

O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS EM CENÁRIOS DE INSTABILIDADE POLÍTICA E ECONÔMICA

THE ROLE OF THE REGULATORY AGENCIES IN SCENARIOS OF ECONOMIC AND POLITICAL INSTABILITY

Francisco Carlos Duarte

Resumo

Quando um país enfrenta alguma situação de crise política ou econômica, a população espera uma rápida resposta dos governantes. Entretanto, o modelo burocrático e de acúmulo de funções do Estado há muito tempo mostrou ser ineficiente para suprir as demandas. Por isso a Administração Pública indireta tem se tornado mais relevante através das agências reguladoras, que têm a função de regular diversos setores da economia, implementar políticas públicas e preservar o interesse público. A questão analisada no presente artigo é se as agências estão preparadas para agir prontamente em cenários de instabilidade política e econômica, atenuando as consequências para a sociedade e se conferem maior credibilidade à Administração Pública. Para cumprir esta empreitada, optou-se pelo método indutivo, a partir da pesquisa bibliográfica e análise da legislação vigente.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Atividade econômica, Políticas públicas, Agências reguladoras.

Abstract/Resumen/Résumé

When a nation faces a situation of political or economic crisis, the population expects a quick response from the government. However, the bureaucratic model and State's functions accumulation long ago proved to be inefficient to meet the demands. So the indirect Public Administration has become more relevant by the regulatory agencies, which exist to regulate various sectors of the economy, implement public policies and preserve the public interest. The question examined in this article is whether the agencies are prepared to act promptly in scenarios of political and economic instability, mitigating the consequences for society and give greater credibility to the Public Administration. To fulfill this endeavor, we opted for the inductive method from the literature review and analysis of the existing legislation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Development, Economic activity, Public policies, Regulatory agencies.

INTRODUÇÃO

Primeiramente, faz-se necessário compreender as circunstâncias nas quais as agências reguladoras surgiram no mundo e, posteriormente, no Brasil: No ano de 1834, na Inglaterra, foram criadas, pelo Parlamento, entes autônomos para concretizar medidas previstas em lei e para dirimir as controvérsias delas resultantes. Para cada lei que surgisse disciplinando um importante setor da sociedade, era criado um ente autônomo para aplicá-la. Nos Estados Unidos, ainda no século XIX, por influência inglesa, houve uma proliferação de agências para regular determinadas atividades. O fenômeno das agências transformou os serviços públicos, que saíam das mãos do Estado passando para os particulares – de forma aparentemente bem sucedida.

No Brasil, nas últimas duas a três décadas, viu-se a necessidade de enxugar as funções do Estado, que até então assumia o papel de produtor, prestador, protecionista e empresário, e estava sobrecarregado, resultando na morosidade do cumprimento de suas funções. A solução encontrada foi a transferência de certas atividades econômicas para a iniciativa privada, através do Programa Nacional de Desestatização. O modelo burocrático do Estado com acúmulo de funções não era capaz de acompanhar o desenvolvimento da economia e da sociedade, especialmente diante da crescente globalização. Isso prejudicava a gestão pública e afetava profundamente a governabilidade. Era hora de modernizar o Estado, que passaria a assumir o papel de regulador, fiscalizador e fomentador, estando voltado apenas para as funções mais essenciais.

Em todo o mundo, os cidadãos e seus representantes eleitos parecem simplesmente ter chegado à conclusão de que o governo de seu país, seja qual for o seu tamanho relativo, é grande demais e precisa ser reduzido, de que a administração pública é muito cara e deve ser modificada para oferecer maior eficiência e maior eficácia. (KETTLE, 1999, p. 76)

Entretanto, para assegurar o respeito aos interesses da coletividade, essas atividades econômicas deveriam ser rigorosamente reguladas e fiscalizadas, de forma que tiveram que ser importadas para a realidade brasileira as agências reguladoras. As primeiras agências criadas no Brasil foram a ANP - Agência Nacional do Petróleo (Lei nº 9.478/96), ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações (Lei nº 9.472/97) e ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica (Lei nº 9.427/96).

As agências reguladoras são órgãos desburocratizados e especializados, sendo, portanto, mais ágeis, mais ajustadas ao funcionamento da economia como um todo. São também profundas conhecedoras das técnicas e especificidades do mercado que regulam, muitas vezes sendo até mesmo pioneiras na criação de novas técnicas e meios de exploração, através dos investimentos à pesquisa e desenvolvimento. Para isso, as agências reguladoras requerem autonomia econômico-financeira, administrativa e a capacidade de editar normas e decidir sobre casos concretos.

1. A DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na quadra final do século passado, houve uma transformação nas concepções dominantes quanto ao papel do Estado diante da nova realidade mundial, sendo um dos temas mais discutidos na atualidade. O processo de transformação do Estado é constante, assim como a evolução da civilização, onde o setor público abandona algumas funções e assume outras (PIMENTA, 1998). Nas últimas décadas, a globalização foi um fator de aceleração deste processo, pois exige o desenvolvimento da atividade econômica de forma mais rápida, menos burocrática e com mais qualidade, para que o país possa se manter competitivo. Este novo papel adota a descentralização como estratégia, enfraquecendo as funções de produtor direto, interventor e protecionista, e fortalecendo as funções reguladora, fiscalizadora e de indução do desenvolvimento, possibilitando o aumento da governabilidade (GROTTI, 2006).

Este é um ponto de grande importância: o aumento da necessidade de regulação é consequência da opção política e econômica do Estado de, em vez de assumir diretamente o exercício de atividade empresarial, intervir ativamente nessas atividades, utilizando instrumentos de autoridade. Não significa uma redução quantitativa obrigatória da atividade do Estado, mas uma alteração no perfil dessa atividade: ao deixar de assumir a tarefa de produção direta de bens e serviços, o Estado, na mesma proporção, intensifica o exercício de suas prerrogativas de intervenção no domínio econômico. (ALEXANDRINO e PAULO, 2013, p. 160)

Essa alteração ocorre com o propósito de que a Administração Pública direta fique mais voltada às suas atividades-fim. Neste cenário, a administração pública indireta torna-se mais relevante, e o controle das práticas econômicas também se dá de forma indireta. O Estado redimensionou a sua atuação como agente normativo e regulador da atividade econômica (art. 174, CF), através da criação de agências reguladoras e de um novo modelo de regulação para a competição, encontrando a medida exata em que o deve interferir na economia, visto que é sabido que o mercado sozinho não garante desenvolvimento, prosperidade e justiça social, assim como o estatismo exagerado dá vazão ao corporativismo e à ineficiência.

Com a implementação da política que transfere para o setor particular a execução dos serviços públicos e reserva para a Administração Pública a regulamentação, o controle e a fiscalização da prestação desses serviços aos usuários e a ela própria, o Governo Federal, dito por ele mesmo, teve a necessidade de criar entidades para promover, com eficiência, essa regulamentação, controle e fiscalização, pois não dispunha de condições para enfrentar a atuação dessas parcerias. Tais entidades, criadas com essa finalidade e poder, são as agências reguladoras. São criadas por lei como autarquia de regime especial recebendo os privilégios que a lei lhes outorga, indispensáveis ao atingimento de seus fins. São entidades, portanto, que integram a Administração Pública Indireta. (GASPARINI, 2000, p. 342)

Este novo modelo de Estado e de gestão objetiva, principalmente, assegurar maior eficiência no desempenho das atividades da Administração Pública, maior agilidade e capacidade gerencial, maior legitimidade e transparência e maior aproximação com a sociedade.

Para a criação das agências reguladoras, o legislador optou pela forma de *autarquia sob regime especial*. As autarquias são entes que fazem parte da Administração Pública indireta desde a reforma administrativa federal ocorrida a partir do Decreto-Lei n.º 200 de 25 de fevereiro de 1967, que define em seu art. 5º, inciso I, autarquia é “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e

financeira descentralizada.”

Segundo Hely Lopes Meirelles,

A autarquia não age por delegação, age por direito próprio e com autoridade pública, na medida do *jus imperii* que lhe foi outorgado pela lei que a criou. Como pessoa jurídica de direito público interno, autarquia traz incita, para a consecução de seus fins, uma parcela do poder estatal que ele deu vida. Sendo um ente autônomo, não há subordinação hierárquica da autarquia para com a entidade estatal a que pertence, porque, se isto ocorresse, anularia seu caráter autárquico. Há mera vinculação à entidade matriz de que, por isso, passa a exercer, um controle legal, expresso no poder de correção finalístico do serviço autárquico. (MEIRELLES, 1998, p. 298)

Tão importante quanto o conceito de autarquia, são as características que compõem a sua estrutura, de onde se extrai sua forma de composição e seu funcionamento. Em resumo, são elas: criação por lei, personalidade jurídica pública, capacidade de autoadministração, especialização dos fins ou atividades e sujeição a controle ou tutela (DI PIETRO, 2013). Como se pode observar, a autarquia possui certa independência, porém, não foge do controle que o Estado tem sobre ela. Sua capacidade de autoadministração está limitada aos ditames da lei que a criou.

A característica fundamental, dentre as supracitadas, consiste na especialização dos fins ou atividades, pois trata-se do ponto principal para que seja possível alcançar o objetivo para o qual elas são criadas. As autarquias existem para atuar em serviços e setores onde é necessária uma administração mais ágil, dependendo, portanto, de pessoal especializado.

Para a criação das agências reguladoras seria necessário maior independência, pois as autarquias ainda estavam submetidas a um certo controle dos seus meios de atuação, que acabava por engessar as atividades. A solução para isso foi a criação das autarquias sob regime especial (art. 4º da Lei 5.540, de 1968), dotadas de maiores privilégios comparativamente com as autarquias comuns, que ampliam a sua autonomia possibilitando o cumprimento mais adequado das suas finalidades (AZEVEDO, 1998). As agências reguladoras possuem, portanto, ampla autonomia técnica, administrativa, financeira e orçamentária, bem como, poder normativo.

2. OS PODERES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

O Estado brasileiro, a partir da instituição do Plano Nacional de Desestatização, passou a adotar um novo modelo gerencial de Administração Pública, tendo um papel preponderantemente de fiscalização e regulação das atividades econômicas, através das agências reguladoras, ao invés de explorá-las diretamente. Uma definição apropriada das agências reguladoras é a seguinte:

São autarquias que recebem por lei tal qualificação, quando de sua criação, para atuar como órgãos autônomos, destinados a administrar setores em que são desenvolvidas *atividades privadas de interesse público*, tais como o são os *serviços públicos*, por delegação (concessões e permissões e institutos afins), bem como as atividades, profissionais ou empresariais, que venham a estar legalmente submetidas a um *regime especial de controle* destinado a salvaguardar valores específicos, como ocorre com a vigilância sanitária, com o regime hídrico e tantos outros, em listagem em expansão, na medida em que as atividades privadas, em áreas econômicas ou sociais constitucionalmente definidas como de *relevância coletiva* recebam específico ordenamento público regulador. (MOREIRA NETO, 2014, p.256-257. Destaque no original)

As agências reguladoras atuam sobre setores vitais da economia – tais como a energia elétrica, telecomunicações, aviação civil, vigilância sanitária e o petróleo – cuja titularidade, via de regra, por imposição constitucional, é pública, mas sua execução, a partir das privatizações, passou a ser encetada por entidades privadas, em consonância com o art. 175 da Constituição Federal (PIMENTA, 1998). A atividade econômica, portanto, é exercida pela iniciativa privada, mas o interesse público continua sendo velado pelas agências reguladoras. Há casos, também, como a Petrobrás, que é uma sociedade de economia mista, mas está igualmente submetida ao controle de uma agência reguladora.

O regime jurídico-constitucional do petróleo é um caso típico de exercício do monopólio estatal com “quebra de reserva”, [...], por meio de concessões a particulares. A União é quem tem competência constitucional de decidir quem pode exercer as atividades econômicas no setor de petróleo [...], ou seja, de acordo com Alexandre de Moraes, há um “monopólio de escolha do Poder Público”. (BERCOVICI, 2011, p.324)

No que tange às funções das agências reguladoras, pode-se dizer que gozam de certa independência em relação aos três poderes do Estado:

(a) em relação ao Poder Legislativo, porque dispõem de função normativa, que justifica o nome de órgão regulador ou agência reguladora; (b) em relação ao Poder Executivo, porque as normas e decisões não podem ser alteradas ou revistas por autoridades estranhas ao próprio órgão; (c) em relação ao Poder Judiciário, porque dispõem de função quase-jurisdicional no sentido de que resolvem, no âmbito das atividades controladas pela agência, litígios entre os vários delegatários que exercem serviço público mediante concessão, permissão ou autorização e entre estes e os usuários dos respectivos serviços. (DI PIETRO, 1999, p.131)

Entretanto, cabe a ressalva de que essa independência deve ser vista em harmonia com o regime constitucional brasileiro que a limita, por exemplo, pelo princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário (art. 5º, inciso XXXV, CF), ou com relação ao Poder legislativo que, por óbvio, as normas emanadas das agências não podem se sobrepor ou conflitar com as disposições constitucionais ou legais editadas pelo Congresso Nacional. Portanto, em que pese serem independentes ou autônomas, as agências reguladoras estão submetidas ao controle dos três poderes do Estado, bem como do Tribunal de Contas da União.

As atribuições das agências reguladoras, quando comparadas umas às outras, de um modo geral, sofrem pequenas alterações de acordo com a lei de criação de cada uma delas. Há, entretanto, uma atribuição comum à todas: a regulamentar – de onde vem o nome “reguladoras”.

Possuindo poder normativo, então, consideraremos o ente uma agência reguladora. Esta será, portanto, não o ente que, simplesmente exerça regulação em qualquer das formas, mas, acima de tudo, o que possua competência para produzir normas gerais e abstratas que interferem diretamente na esfera de direito dos particulares. (MENDES, 2000, p. 129)

Para que o desempenho dessas agências seja considerado satisfatório elas deverão expedir normas operacionais e de serviço, acompanhando o ritmo do desenvolvimento tecnológico e das demandas populares, fiscalizar o cumprimento dessas normas e, quando necessário, aplicar as devidas sanções com rapidez. O poder regulatório se deve ao fato de que as agências são instituídas para combater as prováveis falhas de mercado, assegurando a competitividade do setor no cenário

mundial, diminuir custos de transação inerentes à provisão de bens públicos, reduzir assimetrias de informação entre agentes econômicos, combater externalidades negativas advindas das interações econômicas, universalizar serviços e promover interesses dos consumidores (PRZEWORSKI, 1998).

O regulamento editado pela agência reguladora, portanto, tem validade sempre que houver previsão legal para essa edição, se forem cumpridos os requisitos constantes na lei permissora e se estiver de acordo com o ordenamento jurídico vigente, visto que, obviamente, uma agência reguladora jamais poderá criar uma norma que esteja em desconformidade com o que prevê uma lei hierarquicamente superior. Este poder normativo, ainda que amplo, se dá com base em parâmetros predeterminados chamados de *standards*, que são os limites para o exercício satisfatório do poder delegado.

Essas figuras [agências reguladoras] envolvem o exercício de um amplo poder normativo (o poder de ditar normas com a mesma força de lei e com base em parâmetros [...] - *standards* nela contidos), outorgado pelos diversos diplomas legais que as tem instituído, cumulado com o fiscalizatório, o sancionatório, o de dirimir conflitos de interesses entre agentes econômicos regulados, entre tais agentes e a própria agência, ou mesmo entre tais agentes e usuários, etc. (GROTTI, 2006, p.8)

Essa descentralização do poder permite uma melhor gestão e desburocratização do Estado e celeridade nas decisões. A função normativa das agências reguladoras representa hoje a condição *sine qua non* para que a regulação aconteça de forma ágil e satisfatória.

Como, em princípio, não se fazia necessária e nítida diferença entre as matérias que exigem escolhas político-administrativas e as matérias que devam prevalecer às escolhas técnicas, a competência legislativa dos parlamentos, que tradicionalmente sempre foi privativa, na linha do postulado da Separação dos Poderes, se exerceu, de início, integral e indiferenciadamente sobre ambas. Somente com o tempo e o reconhecimento da necessidade de fazer a distinção, até mesmo para evitar que decisões técnicas ficassem cristalizadas em lei e se tornassem rapidamente obsoletas, é que se desenvolveu a técnica das delegações legislativas. (MOREIRA NETO, 2000, p. 162)

As agências reguladoras estão inseridas no contexto do poder-dever da Administração Pública, ou seja, no poder jurídico conferido ao agente público para a satisfação do interesse da coletividade. Os setores sobre os quais elas atuam estão estritamente relacionados à questão do desenvolvimento pátrio, e portanto, evidenciam o poder-dever da atuação da agência sobre aspectos regulatórios existentes a respeito da relação e equilíbrio entre atividade econômica, energia, desenvolvimento, sociedade e meio ambiente, prevenindo falhas de mercado e preservando o interesse público.

O papel fundamental das agências reguladoras neste cenário é justificado:

[...] desenvolvem uma tripla regulação: a regulação dos monopólios, visando atenuar o efeito das forças de mercado, através de controle de preços e da qualidade do serviço; a regulação para a competição, a fim de criar condições para existência e manutenção da concorrência; e a regulação social, objetivando à universalização dos serviços, que agora obedece a uma certa tendência à eliminação dos subsídios cruzados. Por fim, a circunstância de agirem sem subordinação ao Executivo [...]. Com isso, busca-se assegurar uma regulação imparcial, decisões mais técnicas, dotadas de maior proteção contra as ingerências meramente políticas, que poderiam prejudicar o funcionamento ideal de um modelo

competitivo. (GROTTI, 2006, p. 8)

Diante de todos esses aspectos vemos a importância de se ter um órgão especializado para o setor, que seja capaz de acompanhar o desenvolvimento da indústria, solucionar eventuais conflitos e direcionar os ganhos de forma que a economia brasileira possa se fortalecer, pois tudo isso representa, acima de tudo, zelo pelo interesse público. Ademais, o poder regulador ainda vai além do interesse público, conforme explica Tércio Sampaio:

Não basta que a delegação tenha por objetivo fins genéricos do tipo interesse público (ainda que setorial), mas é preciso que as finalidades sejam postas na forma de princípios finalísticos de ação. Não basta, no mesmo sentido, a fixação de fins do tipo interesse protegido do consumidor, mas exige-se algum detalhamento desses interesses. Com isso, a competência instrumental delegada obriga-se a completar este detalhamento, estabelecendo fins tecnicamente viáveis e encontrando os meios adequados, responsabilizando-se, afinal, pela relação solidária de meios e fins (responsabilidade pelo êxito). (FERRAZ JUNIOR, 2000, p. 151)

Sotirios Barber¹ apud Siqueira Castro (1986, p.182), esclarece o funcionamento e a legitimidade das agências reguladoras na experiência norte-americana da seguinte forma:

[O Congresso] pode delegar decisões para outros, até mesmo decisões importantes, desde que estas delegações sejam exercícios de poder necessários e adequados; em outras palavras, enquanto puder ser dito que tenha havido prévia decisão do Congresso sobre salientes pontos de dúvida política referentes à questão e que as delegações sejam os instrumentos das decisões [...] A questão em todos os casos deve ser se o Congresso delegou como um meio para concretizar uma política ou como uma forma de fugir responsabilidade decisória. (CASTRO, 1986, p. 40-41, 89. Tradução livre dos autores²).

Barber explicita a validade das delegações instrumentais à órgãos independentes que, conforme demonstrado, são essenciais para que o Estado possa conviver com a complexidade social e econômica em termos de técnicas e saberes especializados. Neste sentido, a atuação das agências reguladoras está amparada pelo princípio da eficiência (art. 37, CF).

O princípio da eficiência, incorporado ao rol taxativo dos princípios da Administração Pública a partir da Emenda Constitucional n. 19, de 04/06/1998, “disciplina a atividade administrativa nos seus resultados e não apenas na sua consistência interna” (FERRAZ JUNIOR, 2000, p. 153). Para que pudesse manter-se eficiente em um mundo globalizado e competitivo, a Administração desempobrou-se de algumas de suas responsabilidades diretas, transferindo-as para as agências reguladoras, que agora são as encarregadas de fazer concessões, permissões e autorizações para a exploração de determinadas atividades econômicas, conforme suas respectivas leis instituidoras, bem como regular, controlar e fiscalizar estas atividades.

1 BARBER, Sotirios A. **The Constitution and the Delegation of Congressional Power**. Chicago: University of Chicago Press, 1975.

2 [...] it may delegate decisions to others, even important decisions, as long as these delegations appear to be necessary and proper exercises of power; in other words, as long as it can be said that Congress has arrived at clear policy decision among salient alternatives and that the delegations in question are instrumental to such decisions [...] The question in every case should be whether Congress has delegated as a means to pursuing policy or as a way of evading responsibility for decision.

Alguns doutrinadores atentam para a diferença conceitual entre poder regulatório e poder regulamentar. A noção de regulação está ligada a finalidades econômicas e técnicas, de forma que as agências somente poderão expedir regulações de conteúdo econômico ou técnico necessários ao bom funcionamento da atividade regulada. Apenas de forma esporádica estes órgãos poderão veicular atos de conteúdo jurídico – somente quando o caso concreto assim requerer. Entre os doutrinadores que explicam bem essa distinção citamos aqui Villela Souto, que afirma:

Cumpra, pois, não confundir a regulação, que é um conceito econômico, com a regulamentação, que é um conceito jurídico (político). Aquela é sujeita a critérios técnicos, que tanto pode ser definida por agentes estatais (envolvendo a Teoria da Escolha Pública) preferencialmente dotados de independência (para fazer valer o juízo técnico sobre o político), como pelos próprios agentes regulados (auto-regulação). (SOUTO, 2002, p. 43)

Em resumo, o principal objetivo da delegação do poder normativo em favor das agências reguladoras é propiciar a edição de normas de forma mais rápida e com mais conhecimento técnico e de casos concretos. Esses limites técnicos não podem ser ultrapassados, ou estaria caracterizada uma invasão à competência do Poder Legislativo. As limitações são, portanto, materiais (normas de cunho técnico e sobre matérias específicas) e formais (observando a legislação vigente). Sendo assim, o poder normativo das agências reguladoras não é exercido de forma arbitrária.

Por fim, convém analisarmos as capacidades decisória e sancionatória das agências reguladoras, derivadas de seu poder normativo. Mais uma vez a independência das agências esbarra em limitações. No caso, no princípio da jurisdição una (art. 5º, inciso XXXV, CF). Ainda que a agência possa normatizar, fiscalizar, decidir e sancionar, o Judiciário poderá julgar a causa. A agência reguladora deve criar as condições necessárias para uma resolução mais rápida do conflito, mas as partes têm a possibilidade de discutir a causa em juízo caso sintam-se lesadas de alguma forma.

A citada independência dos órgãos reguladores é relativa, posto que vigora o 'princípio da jurisdição una, o que implica em dizer que nenhuma lesão ou ameaça de lesão escapará à apreciação do Poder Judiciário. Essa submissão das decisões das agências reguladoras ao magistrado diminui-lhes a força e a eficácia de agilizar o procedimento, solucioná-los através da intervenção de técnicos habilitados e reduzir os custos do contencioso. O ideal é introduzir a limitação da lei nº 9307 (que regula arbitragem), somente admitindo o questionamento jurisdicional se houver vícios formais na decisão, respeitadas as situações em que há direitos indisponíveis do estado. (SOUTO, 1999, p. 132)

Para atender às necessidades do mercado, as agências fiscalizam as atividades de modo que não fujam do que lhes compete, e tomando o devido cuidado para não infringir os Poderes do Estado. Isso significa que a sua atuação se dará sempre de acordo com o que foi regulado e contratado, com o objetivo de garantir o funcionamento adequado de determinado setor da economia.

3. AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO CENÁRIO POLÍTICO E ECONÔMICO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO

Atualmente, no Brasil, as agências reguladoras devem garantir o desenvolvimento sustentável, tanto no sentido de conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente³ (em conformidade com o art. 23, inc. VI, da Constituição Federal), como no sentido de garantir que os diferentes setores da economia sejam capazes de se sustentar e se desenvolver ao longo do tempo, ou seja, protegendo os direitos e deveres dos agentes econômicos e dos consumidores e implementando políticas públicas, guiando os setores, inclusive quando há crises, e restabelecendo o equilíbrio dos mercados. Exemplos disso são a atuação da Comissão de Valores Mobiliários, que durante a crise financeira de 2008 publicou novas resoluções⁴ com o objetivo de atenuar a assunção de riscos no mercado de derivativos e coibir atos prejudiciais ao seu funcionamento, além de fazer as devidas adequações para a harmonização legislativa necessária para a competitividade do sistema financeiro brasileiro diante dos mercados globalizados e das alterações normativas⁵ que ocorreram nos países desenvolvidos; e a atuação da Agência Nacional do Petróleo, que investiga as empresas quando há uma atividade lesiva ao meio ambiente e fiscaliza a arrecadação e distribuição dos *royalties* decorrentes da exploração petrolífera. Essa atuação se dá em conjunto com a atuação dos Ministérios.

Na estrutura atual, os Ministérios são os auxiliares do Presidente da República na tarefa de direção da administração federal. De acordo com as atribuições que lhes foram conferidas constitucionalmente, deverão orientar, coordenar e supervisionar os órgãos e entidades que estiverem em sua área de competência. Essa atribuição se estende também para a Administração Pública indireta – as agências reguladoras –, conforme o art. 4º do Decreto-lei 200/67 (MARRARA, 2004).

Decorre do Poder Legislativo a política pública genérica (em sentido amplo), dos Ministérios e Conselhos, a política pública setorial, e cabe à agência reguladora implementá-la, aplicando seu respectivo marco regulatório. Vejamos, por exemplo:

[...] os artigos 1º e 2º da Lei nº 9.478/97, que cria a ANP, determinaram algumas diretrizes legais da política nacional, deixando ao Conselho Nacional de Política Energética a atribuição de propor novas políticas. Vale dizer que o Conselho é vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Minas e Energia. (MARRARA, 2004, p.11)

Esse caminho percorrido se dá no sentido de maior concretização. Isso significa que a agência reguladora tem um contato mais direto e mais eficaz com os mercados que regula e com o povo.

3 Conceito definido na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Organização das Nações Unidas.

4 Resoluções 467 e 475 da Comissão de Valores Mobiliários.

5 Um exemplo disso foi a Lei Dodd-Frank, que entrou em vigor em julho de 2010 e alterou os parâmetros de funcionamento dos mercados financeiros.

As agências reguladoras não são eminentemente responsáveis pela formulação de políticas setoriais. Estas políticas, em especial no que diz respeito a planejamento e metas de universalização e acesso, devem ser formuladas pelos Ministérios, com uma fronteira bem delimitada, a fim de que política setorial não seja tomada por regulação econômica e vice-versa. Nesse particular, note-se que, embora distintas, regulação econômica e políticas setoriais têm papéis complementares e não antagônicos. Com este propósito, o Poder Executivo deve também assumir e ativar, com firme determinação política e autonomia, os fóruns colegiados e interministeriais responsáveis pela formulação das políticas públicas setoriais, para inclusive poder orientar as agências de forma clara, permitindo-lhes implementar as políticas com o mínimo de ambigüidade. (CASA CIVIL, 2003, p.7)

Dessa forma, as agências reguladoras e os ministérios podem atuar de forma harmoniosa e até mesmo cooperativa. Compete às agências reguladoras “a escolha dos meios e instrumentos que, no âmbito das competências regulatórias, melhor se coadunam para, de forma eficiente, ensejar o atingimento das políticas públicas setoriais.” (CASA CIVIL, 2003, p.08)

Entre as funções das agências no atual cenário brasileiro, portanto, a fundamental é a de aplicar o marco regulatório, concretizando o plano de ação governamental e dando efetividade às políticas públicas. São também responsáveis por garantir a segurança jurídica do mercado, a sua previsibilidade, encorajando os investimentos através da transparência das “regras do jogo”; defender a concorrência, em atuação conjunta com o CADE, preservando a economia e combatendo as falhas de mercado; além de defender os usuários e consumidores dos serviços, promovendo a universalização do acesso e preservando os direitos difusos.

As políticas públicas emergem das necessidades da sociedade que pressionam a ação da Administração Pública (GIOVANNI, 2010). Nessa esteira, é comum que surjam conflitos, pois os diferentes setores da sociedade estão vinculados a diferentes valores e ideais, alguns mais voltados ao livre-mercado, outros à programas sociais e de bem-estar, e assim por diante. Decorre disso a preocupação com a chamada “teoria da captura”, que é o risco de que o aparato regulatório seja “adquirido” por setores econômicos, de forma que a regulação seja desenhada exclusivamente para o seu benefício. Sendo assim, os entes reguladores que foram criados para sanar as imperfeições do mercado poderiam, ao contrário, contribuir para o seu agravamento, preservando privilégios ao invés de preservar o interesse público.

As agências reguladoras foram criadas com tamanha autonomia e rigorosas regras para os mandatos de seus dirigentes justamente para evitar este tipo de situação de captura. Entretanto, ainda há alguns pontos que devem ser trabalhados para fortalecer sua credibilidade, especialmente quando surgem cenários de instabilidade, onde a sua atuação idônea e eficiente é ainda mais imprescindível.

4. A ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS EM CENÁRIOS DE INSTABILIDADE POLÍTICA OU ECONÔMICA

Além da função básica e fundamental das agências reguladoras de dirimir conflitos e atenuar crises pontuais que possam ocorrer dentro do setor regulado – conforme os supracitados exemplos de desastres ambientais no setor petrolífero, defesa da concorrência e coibição de atos fraudulentos dos agentes econômicos – esses entes reguladores também assumem um importante papel quando há um cenário de instabilidade política e/ou econômica dentro da nação como um todo.

É importante lembrar que conexas à atividade regulatória existe também a atividade de fiscalização. As agências reguladoras, portanto, são as principais fiscalizadoras dos serviços públicos na busca por melhores resultados e promoção do bem-estar social, conciliando e definindo regras que permitam a credibilidade dos agentes econômicos privados e a continuidade da prestação de serviços aos usuários com padrões requeridos de qualidade e a preços compatíveis com o padrão de renda da população brasileira.

Através da transferência da atividade empresarial para os agentes privados e também devido ao seu conhecimento técnico e especializado – fruto de constantes investimentos em pesquisas –, e à proximidade e boa interlocução com os agentes regulados, as agências e suas políticas regulatórias representam uma solução interessante no sentido de atingimento de metas com pouca onerosidade para o poder público. É o meio mais eficiente de se implementar as políticas públicas, e a efetivação dos direitos fundamentais (política de estado) depende da implementação dessas políticas.

Além disso, a atuação das agências reguladoras é indispensável para o sucesso dos investimentos privados, não apenas pela segurança jurídica que conferem ao mercado regulado, mas também pela tomada de decisões, de acordo com a política idealizada para cada caso concreto, que pode determinar que haja uma participação financeira do poder público (por meio de subvenção, subsídios ou financiamentos), ou pode determinar que os custos sejam repassados diretamente aos usuários, quando possível e conveniente. O fato é que essas decisões dependem do alto grau de conhecimento que as agências reguladoras possuem sobre seus respectivos setores econômicos, e isso significa que essas agências exercem um papel chave na administração, prevenção ou solução de crises – inclusive porque a confiança dos investidores privados depende da eficiência dessa atuação.

Some-se a isto o fato de que a transferência da execução de determinadas políticas desonera o Estado, pois transfere, total ou parcialmente, os pesados custos com investimentos em infraestrutura, com as vantagens decorrentes do ganho de eficiência da iniciativa privada, sendo os custos diluídos racionalmente, de modo a não afetar muito o orçamento público (DI PIETRO, 2005). A regulação econômica também pode ser o veículo indutor de criação das condições do mercado em circunstâncias em que elas não existem, estimulando a concorrência, minimizando deficiências e promovendo redistribuições equânimes (SALOMÃO FILHO, 2002). As agências

reguladoras, portanto, são os veículos de implementação de políticas públicas que devem conciliar três objetivos: previsibilidade, estabilidade e flexibilidade dos mercados, combatendo a estagnação econômica e a crise fiscal. Diante dessa nova realidade de transformações econômicas rápidas e constantes e de uma população que cresce exponencialmente, o Estado não poderia permanecer no papel de empresário, produtor e protecionista sem se tornar demasiadamente inchado e oneroso. As agências reguladoras, portanto, representam hoje a única alternativa viável para a modernização da máquina estatal, onde a Administração Pública preserva o interesse público através da regulação.

Ao mesmo tempo em que o Estado se distancia mais dos mercados, abrindo espaço para a atuação dos agentes privados, aproxima-se mais dos agentes econômicos, conhecendo mais profundamente os setores e abrindo canais de comunicação mais diretos. O principal objetivo desta abordagem deve ser o de recuperar a credibilidade e a confiança dos investidores e dos consumidores no governo. Isso requer ainda alguns ajustes no sentido de legitimar democraticamente a atuação das agências reguladoras: sua independência não pode ser excessiva a ponto de tornar-se incoerente com os mecanismos de controle social. O sistema regulatório por meio de agências deve conciliar os interesses dos diversos grupos sociais com a relativa independência operacional dos reguladores.

A participação e o controle social democrático devem se dar, primeiramente, através da transparência e o acesso à informações, a possibilidade de consultas públicas e a prestação de contas, seguindo o conceito de *accountability*.

[...] a transparência é fundamental para se garantir a legitimidade social à atuação independente da agência. Nesse sentido, ela deve assegurar, por meio de estruturas estatutárias e mecanismos práticos, a maior quantidade possível de canais de comunicação com os consumidores e seus órgãos de representação, de forma a obter uma visão pluralista e balanceada dos pontos de vista específicos dos grupos de interesse. Para auxiliar essa tarefa, a agência deve utilizar a prática usual de elaboração de consultas públicas, em audiências prévias às tomadas de decisões e com a publicação de documentos preliminares para a apreciação dos interessados. (PIRES E GOLDSTEIN, 2001, p. 12)

Dessa forma, as decisões finais dos reguladores podem ser fiscalizadas publicamente e pelo Ministério Público, de acordo com o art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal. O Ministério Público fiscalizará a agência reguladora quando houver falhas por comissão ou omissão, podendo, sempre que necessário, judicializar o caso através de Ação Civil Pública (art. 129, III, CF). Essa função seria algo como “fiscalizar o fiscalizador”, pois a agência tem a responsabilidade de fiscalizar o seu setor econômico específico, e o MP fiscaliza essa atuação. É importante ressaltar que qualquer cidadão pode provocar essa iniciativa da Ação Civil Pública, nos termos do art. 6º da Lei 7.347/1985, contribuindo para a legitimação democrática dessa tomada de decisões dos entes reguladores, fortalecendo o arranjo institucional brasileiro.

Esses aspectos tornam-se ainda mais relevantes quando levamos em conta que as agências reguladoras, muitas vezes, enfrentam crises internas, quando há casos de captura, privilégios indevidos, corrupção ou qualquer tipo de negligência ou ilegalidades por parte de seus dirigentes ou atribuídos à agência em si. Um exemplo atual disso é a crise enfrentada pela Agência Nacional do Petróleo, onde são investigadas irregularidades em contratações e na fiscalização das atividades da Petrobrás. Por isso as formas de controle social e a fiscalização do Ministério Público são imprescindíveis. As agências reguladoras são perfeitamente capazes de assumir um papel chave na solução de crises econômicas e políticas, mas ainda necessitam de ajustes para enfrentar crises internas. Na palavras da diretora da ANP, Magda Chambriard, “as pessoas passam e as instituições ficam, e é com instituições fortes que construímos um país forte.”⁶

Na sociedade contemporânea, onde os riscos tomam proporções cada vez maiores e muitas vezes são gerados pelo próprio avanço técnico-científico da indústria, sendo aumentados ou diminuídos de acordo com interesses políticos (BECK, 2011), somente a combinação de um ente regulador dotado de conhecimentos especializados e legitimado pelo controle social é capaz de atenuar cenários de instabilidade política ou econômica que possam surgir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Setores econômicos dinâmicos devem ter uma regulação igualmente dinâmica. A solução encontrada foi a reforma gerencial do Estado com a criação de agências reguladoras. Enquanto crescem as demandas do povo por serviços públicos – em qualidade e quantidade – e os mercados tornam-se cada vez mais competitivos, surgem cenários de instabilidade política e econômica que abalam a credibilidade dos governos, exigindo uma resposta rápida e soluções. Nesse sentido, as agências reguladoras são os órgãos da Administração Pública melhor preparados para lidar com estes cenários, tendo conhecimentos e poderes específicos para isso, e ainda desonerando a máquina estatal por transferir certas atividades à iniciativa privada.

Entretanto, é importante reconhecer que as próprias agências reguladoras estão sujeitas à crises quando há falhas em sua atuação, seja por comissão ou por omissão. Um exemplo disso é a situação da Agência Nacional do Petróleo diante da Operação Lava Jato, que investiga a Petrobrás. Na verdade, a própria desconfiança de haver alguma falha na atuação de uma agência reguladora prejudica fortemente a sua credibilidade, até que apareça alguma prova em contrário.

Por isso, essa forma de Administração Pública indireta ainda necessita de algumas adequações. A prestação de contas, a transparência e o controle social são imprescindíveis para o bom funcionamento e legitimação democrática desses entes reguladores, tendo ainda a fiscalização

⁶ Em discurso proferido na cerimônia de premiação a iniciativas de inovação tecnológica na indústria nacional de óleo e gás, que ocorreu em novembro de 2014 no Rio de Janeiro.

do Ministério Público, para que possam, de fato, exercer um papel chave na prevenção e solução de cenários de instabilidade política e econômica, pois é sabido que a estabilidade depende em grande parte da confiança que a população deposita em seu governo.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Método, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos. **As boas práticas da indústria do petróleo como o eixo da regulação do setor**. In: Revista de direito público da economia – RDPE, Belo Horizonte, Fórum, ano 01, nº 07, jul./set., 2004.

_____. (coord). **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

_____. **Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005

AZEVEDO, Eurico de Andrade. **Agências Reguladoras**. Rio de Janeiro, Revista de Direito Administrativo nº 213: jul./set.1998. pp. 141-148.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade**. 2ª ed. São Paulo: 34, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria de Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BORGES, Orlindo Francisco. **A utilização dos royalties do petróleo na gestão de riscos ambientais decorrentes da atividade petrolífera: uma ponderação a partir da problemática envolvendo incidentes com “manchas órfãs”**. In: BENJAMIM, IRIGARAY, LECEY e CAPELLI (coord). **Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos**. V. 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

CASA CIVIL. **Relatório final do grupo de trabalho interministerial: Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro**. Brasília, setembro de 2003. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao das agencias reguladoras - casa civil.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao%20das%20agencias%20reguladoras%20-%20casa%20civil.pdf) . Acesso em: 9 de dezembro de 2014.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª Ed., São Paulo: Atlas, 2013.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Agências reguladoras: legalidade e constitucionalidade**. In: Revista tributária e de finanças públicas, n. 35, pp. 143-158, dez. 2000.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**, 5ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2000.

GIOVANNI, Geraldo Di. **Entrevista: Psicologia e Políticas Públicas**. Jornal do CRP-RJ, nº 27, pp. 1-3. Rio de Janeiro, 2010.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **As agências reguladoras**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº6, mai/jun/jul de 2006.

KETTL, Donald F. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. *In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Org. Luiz Carlos Bresser Pereira. 3. ed., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

MARRARA, Thiago. **A legalidade na relação entre Ministérios e Agências Reguladoras**. Revista Jurídica Virtual. v. 6, n 66, p. 1-15. Brasília, 2004.

MARTINS, Daniela Couto. **A regulação da indústria do petróleo – segundo o modelo constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Forum, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23ª Ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Conrado Hubner. **Reforma do Estado e Agências Reguladoras: Estabelecendo os Parâmetros de Discussão**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Direito Administrativo Econômico*, São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 6ª ed. revista, ampliada e atualizada com a EC Nº 22/99. São Paulo, Atlas, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**, Rio de Janeiro; Renovar, 2000.

_____. **Curso de Direito Administrativo: Parte introdutória, parte geral e parte especial**. Ed.16. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PIMENTA, Carlos Cesar. **A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais**. Revista de Administração Pública (RAP-FGV/EBAPE). Rio de Janeiro, 32(5), pp. 173-199, set/out, 1998.

PIRES, Jose C. Linhares; GOLDSTEIN, Andrea. **Agências Reguladoras Brasileiras: Avaliação e Desafios**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro; Vol. 8, nº. 16, pp. 3-42, Dez 2001.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o Desenho do Estado: uma Perspectiva Agent X Principal**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998, pp. 39-73.

SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOUTO, Marcos Juruena Vilella. **Agências Reguladoras**. Rio de Janeiro, Revista de Direito Administrativo nº 216: abr. / jun. 1999

_____. **Direito Administrativo Regulatório**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Regime Jurídico do Setor Petrolífero**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006.