

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E
ECONÔMICA E REGULAÇÃO**

MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI

ROSANE TERESINHA PORTO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

T772

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO [Recurso eletrônico on-line]
organização CONPEDI

Coordenadores: Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertocini, Rosane Teresinha Porto – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-087-8

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

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Transformações na ordem social e econômica.
3. Regulação. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

CONPEDI Brasília 2024

GT Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação I

Prefácio

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito promoveu o XXXI Congresso Nacional do CONPEDI em Brasília, de 27 a 29 de novembro de 2024, conferência inspirada no tema “Um Olhar a Partir da Inovação e das Novas Tecnologias”. Mais uma vez professores, pesquisadores e estudantes brasileiros e estrangeiros reunidos em diversos Grupos de Trabalho participaram de mais um evento de pós-graduação em Direito de grande sucesso científico e humano, com centenas de participantes, situado na inspiradora e acolhedora Brasília, capital da República Federativa do Brasil.

O GT Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação I foi coordenado pelos professores Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoni (UNICURITIBA) e Rosane Teresinha Porto (Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul), que conduziram e assistiram às apresentações de 11 trabalhos científicos. Comunicações, que foram acompanhadas de amplo e democrático debate, com importante participação dos presentes, num ambiente marcado pela dialética e harmonia, que só aumentou e aprofundou as reflexões sobre os artigos previamente aprovados por pelo menos dois avaliadores com doutorado pelo CONPEDI, textos resultantes de múltiplas pesquisas realizadas em diversos programas de mestrado e doutorado em Direito no Brasil.

A lista de trabalhos apresentados por doutores e doutorandos, mestrandos e mestrandos foi a seguinte:

1. A COMPOSIÇÃO DA TARIFA SOCIAL DAS CONCESSÕES DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DOS CONTRATOS;

- 2.A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS E O MODELO ADOTADO NO ESTADO DO AMAZONAS;
3. A RESPONSABILIDADE DA ALTA GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021 (NOVA LEI DE LICITAÇÕES);
4. COMPOSIÇÃO DA TARIFA SOCIAL DAS CONCESSÕES DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DOS CONTRATOS;
5. IMPACTO ECONÔMICO DA GLOBALIZAÇÃO NO FUTEBOL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A MUDANÇA DE NATUREZA JURÍDICA DOS CLUBES DE FUTEBOL;
6. MENOS NUDGE, MAIS EDUCAÇÃO: UMA PROPOSTA À LUZ DA RACIONALIDADE ECOLÓGICA;
7. O CRIME DO COLARINHO BRANCO COMO OBSTÁCULO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E O EQUILÍBRIO SOCIAL DA NAÇÃO;
8. O IMPACTO NO DIREITO FUNDAMENTAL À INFORMAÇÃO PELAS EMPRESAS DOMINANTES NAS DEMOCRACIAS; e
9. REGULAÇÃO DA PLATAFORMA AIRBNB NAS CIDADES BRASILEIRAS;
10. ARBITRAGEM EM CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA E NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGULAÇÃO ECONÔMICA: ASPECTOS GERAIS; e
- 11.A REGULAMENTAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E AS FAKE NEWS: UM ESTUDO COMPARADO SOB LESSIG.

Com efeito, os artigos apresentados no Grupo de Trabalho retratam a permanente transformação e modernização do Direito, ao mesmo tempo que a economia também se transforma, para permitir não só o simples crescimento econômico, mas o desenvolvimento econômico, fenômeno que ao mesmo tempo é fruto e causa de indução das transformações na ordem social, com reflexos sensíveis na área do Direito, como no caso do saneamento básico, dos serviços públicos delegados, do futebol, da educação e das plataformas digitais, conforme as pesquisas comunicadas no evento, especialmente em relação às externalidades produzidas na ordem social.

Outro aspecto abordado nas apresentações refere-se à forma como os problemas jurídicos atuais envolvem diferentes dimensões. A importância da interdisciplinaridade para o enfrentamento dos problemas jurídicos enriquece a análise e leva a soluções mais completas e justas. A integração de saberes e conhecimentos em diferentes áreas contribui para identificar as causas subjacentes aos problemas e propor soluções concretas e inovadoras. Nas apresentações, os aspectos sociais, ambientais e tecnológicos são exemplos da necessidade do Direito de se adaptar e desenvolver marcos legais que respondam às necessidades da sociedade atual.

Boa leitura a todos!

Professor. Dr. Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini

UNICURITIBA

Professora Dr.^a Rosane Teresinha Porto

UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL

**A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS E O MODELO
ADOTADO NO ESTADO DO AMAZONAS**

**THE REGULATION OF DELEGATED PUBLIC SERVICES AND THE MODEL
ADOPTED IN THE STATE OF AMAZONAS**

**Natalie Grace Filizola Melro
Luan Silva Seminario
Caroline Hak Monteiro Wang**

Resumo

A delegação de serviços públicos aos agentes privados é uma realidade cada vez mais presente no âmbito da administração pública, sendo bem aceita tanto pela doutrina como pela jurisprudência brasileira, desempenhando papel relevante no processo de evolução do conceito de serviços públicos. O debate ganhou relevância nas últimas décadas, com as privatizações e a conseqüente ascensão do Estado regulador, com contas com os novos desafios na delimitação do que constitui um serviço público, levando em consideração critérios de eficiência, qualidade e equidade. Nesse sentido, o presente artigo busca compreender essa evolução no cenário brasileiro, enfocando as transições sofridas na definição de serviço público, desde a concepção francesa encampada pelo Estado intervencionista até o entendimento atual no contexto do Estado regulador e suas implicações no direito da regulação, ao tempo em que faz uma breve análise do modelo pelo qual vem sendo exercida essa regulação no âmbito do Estado do Amazonas, que se dá por meio da agência reguladora denominada ARSEPAM. Para tanto, o método empregado para o desenvolvimento da pesquisa é o dedutivo alinhado a técnicas de pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Direito da regulação, Delegação, Serviços públicos, Public utilities, Agência reguladora

Abstract/Resumen/Résumé

The delegation of public services to private agents is an increasingly present reality within the scope of public administration, being well accepted by both doctrine and Brazilian jurisprudence, playing an important role in the process of evolution of the concept of public services. The debate has gained relevance in recent decades, with privatizations and the consequent rise of the regulatory State, with new challenges in defining what constitutes a public service, taking into account criteria of efficiency, quality and equity. In this sense, this article seeks to understand this evolution in the Brazilian scenario, focusing on the transitions undergone in the definition of public service, from the French conception taken over by the interventionist State to the current understanding in the context of the regulatory State and its implications on the law of regulation, to time in which it makes a brief analysis of the model

through which this regulation has been carried out within the scope of the State of Amazonas, which takes place through the regulatory agency called ARSEPAM. To this end, the method used to develop the research is deductive, aligned with bibliographic research techniques.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Regulatory law, Delegation, Public services, Public utilities, Regulatory agency

INTRODUÇÃO

Desde o começo do século XX, iniciando-se com as concepções dos doutrinadores franceses da influente Escola de Bourdeaux, capitaneados por Duguit (1923)¹ e prosseguindo, evolutivamente, até os dias atuais, a busca por um conceito adequado que expresse de forma concisa o significado do termo “serviço público” ocupa lugar de destaque no debate do direito administrativo.

Sendo assim, os primórdios da doutrina e jurisprudência francesa são essenciais para abordar o assunto em tela, uma vez que a definição de serviço público no Brasil reflete, em grande parte, o conceito que foi desenvolvido na França e em outros países de influência europeia; por isso, muitas das discussões atualmente em andamento sobre o assunto no Direito brasileiro se baseiam em discussões que foram lá originadas.

Por outro lado, no Direito americano, diante do forte liberalismo econômico característico dos Estados Unidos, desenvolveu-se a ideia de um instituto peculiar e diverso dos conhecidos serviços públicos franceses, mas que também vai exercer forte influência no cenário do Estado regulador brasileiro, como explanado mais à frente.

Atualmente, o cenário nacional é marcado pela delegação de serviços públicos a entidades privadas, visando eficiência e aprimoramento na prestação desses serviços. A regulação surge como um componente crucial para equilibrar interesses, assegurar qualidade e garantir o cumprimento das obrigações contratuais.

O objetivo deste artigo é mostrar a evolução do conceito de serviço público, até chegar à definição de serviços públicos delegados, e suas implicações no direito da regulação. Traz, ainda, uma breve análise do modelo de agência reguladora adotado no Brasil, exemplificado por aquele atualmente seguido no âmbito do estado do Amazonas no que diz respeito à matéria da regulação de serviços públicos delegados, a qual se dá por meio da denominada Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas-ARSEPAM.

Para melhor conduzir esse painel evolutivo, o presente trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: no item 1 são apresentados os posicionamentos doutrinários e conceitos propostos de serviços públicos, considerando a crescente atuação de agentes privados na prestação de tais serviços. Seguindo, no item 2, passa-se à discussão dos conceitos dos institutos da delegação e da regulação, até a sua consolidação no direito brasileiro. Já no item 3 apresenta-se, de forma reflexiva, a regulação dos serviços públicos no contexto amazonense, sendo

¹ Léon Duguit (1859-1928) foi um jurista e doutrinador francês, considerado o “pai” da clássica escola do serviço público.

exibido o modelo de agência reguladora aplicado à matéria no Amazonas: a ARSEPAM. Por fim, realiza-se uma síntese conclusiva da matéria proposta.

1. Definição de serviços públicos em face da atuação de agentes privados

De forma preliminar, cumpre-nos delinear os conceitos basilares da pesquisa para um melhor entendimento da questão apresentada, a fim de proceder à reflexão proposta inicialmente.

Como comentado no tópico anterior, o debate acerca do conceito de serviços públicos é secular, não tendo este artigo a pretensão de esgotar o tema. Assim, este capítulo busca esboçar, de forma pragmática, a definição de “serviços públicos” aplicável ao presente trabalho,

Em linhas gerais, a clássica “Teoria dos Serviços Públicos de Duguit” se baseia na interdependência social, que implica na realização de atividades que são de interesse público, pois contribuem para a concretização do bem comum, equivalendo o serviço público a todas as atividades exercidas pelo Estado, dando, assim, um sentido amplíssimo para o instituto (ARAGÃO, 2017.p. 121).

Nessa esteira, cabe a reflexão quanto à indiferença do regime jurídico da prestação do serviço público, podendo tal regime ser de Direito público ou privado, como continua Aragão (2017, p.78):

Todavia, com o passar dos anos e a adoção pelo próprio Estado de mecanismos jurídicos de Direito Privado para a prestação de serviços públicos (através, por exemplo, de sociedades de economia mista), esse requisito (regime de Direito Público) perdeu muito de seu vigor.

Apesar de criticada, a teoria de Duguit continua a ser influente no direito público inspirado nas raízes francesas. Ela fornece um fundamento para a intervenção do Estado na economia e na sociedade, bem como para a regulação dos serviços públicos.

Já nos Estados Unidos da América, país fundamentado em princípios intensamente liberais, e distante da visão do Estado como a grande divindade provedora das necessidades do povo, verificou-se a necessidade cada vez mais latente da edição de normas disciplinadoras das atividades privadas que afetam o ao interesse público, tais como limitações para o seu exercício e regras garantidoras do interesse público e da subsistência da concorrência. Neste contexto, entra em cena a figura das *Public Utilities*, assim definidas por Medauar (2003, p. 118):

As *public utilities* apresentam-se como atividades que se encontram (*are affected with*) com o interesse público e por isso sujeitam-se a um controle de preços (para que se tenha um preço *reasonable*), ao controle da qualidade dos serviços e outros controles, realizados, de regra, por agências reguladoras independentes. Busca-se na

regulação dos monopólios privados fazer face às falhas do mercado e garantir a concorrência.

Como consequência da crescente globalização, e do avanço das atividades de iniciativa na seara pública, surge na União Europeia uma solução híbrida na definição dos chamados “serviços de interesse econômico geral”, sintetizando em tal instituto características dos serviços públicos à francesa combinadas com o tratamento dado às *public utilities* norte-americanas, tais como:

- Atividades da iniciativa privada, sujeitas à livre concorrência, mas submetidas à regulação estatal (característica própria das *public utilities*).

- Definíveis pela ligação com o interesse público e não pelo vínculo com a Administração. (característica própria da noção francesa de serviços públicos)

Assim, percebe-se uma recíproca influência entre a *common law* e o direito francês nesse modelo adotado pela União Europeia.

No Brasil, a evolução do conceito de serviço público está intrinsecamente ligada à dinâmica do Estado, que passou por diferentes fases ao longo de sua história. No início da República, o modelo de Estado intervencionista predominava, caracterizado pela atuação direta em setores estratégicos da economia. Nessa configuração, a definição de serviço público estava atrelada à prestação estatal, sem uma clara distinção entre atividades econômicas e não econômicas.

Ocorre que a noção de serviço público experimentou momentos de viradas contundentes, os quais refletiram diretamente no ordenamento jurídico nacional, desde o domínio e controle da coroa portuguesa sobre as atividades de interesse coletivo até a chegada da Constituição de 1988, como afirma Schirato (2022.p. 40):

No direito brasileiro, a trajetória percorrida pela noção de serviço público até a promulgação de 1988 é tortuosa. Ao contrário do que se verificou em países como França e Itália, nos quais ela se forma a partir de necessidades práticas, no direito brasileiro, surge muito após emergir a percepção de que determinadas atividades eram impregnadas de um interesse coletivo relevante e, portanto, demandavam alguma forma de participação estatal, pois seu desenvolvimento pela iniciativa privada não atendia ao interesse coletivo de forma eficaz.

Ao longo do século XX, o país experimentou mudanças significativas em seu modelo econômico e político, culminando na transição para um Estado regulador. A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco ao reconhecer a importância da livre iniciativa e estabelecer princípios para a atuação do Estado na regulação econômica. O modelo de Estado regulador chegou oferecendo uma série de vantagens propícias aos investimentos de

capital estrangeiro, pois garante que as regras do jogo sejam claras e transparentes, e que os investidores tenham acesso a um sistema de justiça independente, tornando o país mais atraente para este tipo de investidores.

Destarte, a transição do Estado intervencionista para o Estado regulador trouxe implicações na definição e, conseqüentemente, nos aspectos reguladores dos serviços públicos, uma vez que impôs a necessidade de se pensar em um conceito atualizado, que seja capaz de dar conta de todas as características peculiares que o ordenamento nacional reservou ao instituto, especialmente ao se falar da atuação de particulares na seara dos serviços públicos.

Resumidamente, pode-se citar a ocorrência de períodos de alternância do entendimento dos serviços públicos no direito brasileiro, com períodos onde se registra certa afinidade maior deste com o direito norte-americano e as *public utilities* do que com o direito francês, tal como no início do século XX, com a Proclamação da República e a abolição das prerrogativas reais que conferiam ao Estado o poder de interferir em certas atividades.

Em contrapartida, em períodos como a década de 1940, já sob os efeitos da Constituição Federal de 1937, essa relação de similaridade com o sistema norte-americano restou prejudicada, em razão da retomada da intervenção do Estado na economia e demais atividades de interesse coletivo, aproximando novamente o direito nacional à influente doutrina da Escola do Serviço Público francesa.

Então, já na Constituição Brasileira de 1988 pode-se verificar que a expressão “serviço público” é empregada diversas vezes, com sentidos distintos. Por vezes, percebe-se um sentido amplo, tal como nos artigos 37 e 38 onde serviço público é sinônimo de Administração Pública, se confundindo com o próprio Estado e todas as suas atividades. Outras vezes, o sentido é bem mais restrito, como nos artigos 175 e 145, II, excluindo os serviços não titularizados pelo Estado, por exemplo.

No presente estudo, interessa ponderar acerca da participação dos entes privados no âmbito das atividades públicas de interesse coletivo, razão pela qual adotaremos o conceito operacional de “serviço público” proposto por Aragão (2017, p. 130), que assim dispõe:

Serviços públicos são as atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocados pela Constituição ou pela Lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vistas ao bem-estar da coletividade.

Feitas estas considerações acerca do conceito de serviços públicos e as balizas do presente trabalho, passa-se a delinear os contornos doutrinários acerca dos “serviços públicos delegados” e da “regulação” no âmbito do direito brasileiro.

2. Delegação e regulação: evolução e consolidação no direito brasileiro

A despeito da forte influência francesa no direito brasileiro, vale ressaltar que, como bem pontua Schirato (2022, p. 78), uma criação do direito italiano foi absorvida pelo direito brasileiro, na década de 60, a saber a chamada *reserva originária ou exclusiva em favor do Estado* de certas atividades sobre alguns setores da economia de interesse coletivo (como o setor elétrico, o setor de transportes e o setor de telecomunicações).

Com esse cenário, a prestação dos serviços públicos era realizada diretamente pelo Estado, por meio de suas próprias repartições e funcionários. Ocorre que ao longo do século XX, com o crescimento da população e da demanda social, o Estado passou a buscar alternativas para ampliar a cobertura e a qualidade desses serviços, e assim teve início um processo de desestatização.

Percebe-se, então, uma retração da expansão estatal, muito em razão da conscientização da ineficiência do Estado quanto às políticas de redução das desigualdades sociais, que levou à crise nas bases de legitimidade do Estado-Providência e, ainda, da internacionalização dos fluxos de produção e a crescente globalização econômica, conforme detalha Chevallier (2009, p. 31) ao destacar que nos países em desenvolvimento também se assistiu, ao longo dos anos 1980, à eliminação da hegemonia exercida pelo Estado sobre a economia e a sociedade.

Diante de um Estado gigante e dispendioso e que tem o desafio de equilibrar a eficiência com sua função prestacional, surgem, então, estruturas inovadoras no âmbito da administração pública, tornando cada vez mais plausível o auxílio de agentes privados no exercício de funções antes exercidas diretamente pelo Estado. Nas palavras de Chevallier (2009.p.54), “o Estado pós-moderno reconhece a existência de outros atores, com os quais ele é constrangido a negociar, sem se refugiar atrás de uma soberania tornada largamente ilusória”.

Nessa conjuntura, o Brasil experimentou um avanço no processo de privatização e desestatização de determinadas áreas, especialmente na década de 1990, impulsionando a celebração de parcerias, terceirização e formas de delegação de serviços econômicos e a colaboração entre Estado e agentes privados, sendo pujantes as vantagens dos ajustes que contam com a atuação de particulares para a prestação dos serviços públicos.

2.1. A delegação dos serviços públicos

Entre outros critérios, os autores administrativistas brasileiros costumam classificar os serviços públicos de acordo com a natureza da prestação, objeto do serviço, destinatário, titular, entre outros. Contudo, o critério que nos interessa abordar aqui tem a ver com a titularidade da execução destes. Nesta classificação, os serviços públicos estariam classificados como próprios

e impróprios, sendo que estes últimos (impróprios) nem seriam considerados “serviço público em sentido jurídico”, como explica Di Pietro (2017, ps.185-186):

(...) serviços públicos próprios são aqueles que, atendendo a necessidades coletivas, o Estado assume como seus e os executa diretamente (por meio de seus agentes) ou indiretamente (por meio de concessionários e permissionários). E serviços públicos impróprios são os que, embora atendendo também a necessidades coletivas, como os anteriores, não são assumidos nem executados pelo Estado, seja direta ou indiretamente, mas apenas por ele autorizados, regulamentados e fiscalizados; eles correspondem a atividades privadas e recebem impropriamente o nome de serviços públicos, porque atendem a necessidades de interesse geral; vale dizer que, por serem atividades privadas, são exercidas por particulares, mas, por atenderem a necessidades coletivas, dependem de autorização do Poder Público, sendo por ele regulamentadas e fiscalizadas; ou seja, estão sujeitas a maior ingerência do poder de polícia do Estado.

Ao tratar das atividades de serviço público desenvolvidas por pessoas de direito privado, arrolando aí nessa classe as empresas públicas organizadas sob a forma de sociedades comerciais, Chevallier (2017, ps. 44-45) afirma ser necessária a satisfação de alguns critérios:

Para que haja serviço público, primeiro é necessário que, à exceção das atividades privadas exercidas no domínio público - serviços públicos “virtuais”, a pessoa privada tenha recebido uma *delegação* para cumprir uma missão (condição formal). A qualificação dessa missão de serviço público implica a busca da *intenção* da autoridade que esteve na origem de sua criação (critério subjetivo). Na ausência de uma indicação explícita da referida intenção, deverá ser analisado o *regime da atividade*, a fim de se identificar a presença de particularidades suficientes: a finalidade perseguida (interesse geral), o controle exercido sobre o gestor (tutela) e a existência de prerrogativas exorbitantes (*puissance publique*) permitirão identificar a configuração de um estatuto de serviço público (indícios materiais).

No Brasil, sob o prisma da Constituição Federal de 1988, pode ser realizada, de forma geral, por meio de concessão ou permissão, conforme disciplina seu art. 175, que consagra a possibilidade de o poder público delegar a prestação de serviços públicos a terceiros. Também pressupõe a titularidade do Estado sobre tais atividades, pois do contrário a iniciativa privada não precisaria de um contrato de concessão ou de permissão para prestá-las (ARAGÃO, 2017, p. 39).

Ainda, fundamentada no dispositivo constitucional, a delegação de serviços públicos deve ser realizada de forma transparente e competitiva, uma vez que o processo de delegação deve ser aberto a todos os interessados, e realizado de forma transparente, sob os critérios de licitação, a fim de garantir que a melhor proposta seja escolhida.

Assim, o particular que recebe a delegação, este denominado concessionário ou permissionário, deve oferecer o serviço de acordo com as condições estabelecidas pelo poder público, conforme com o que determina o art. 6º da Lei n. 8.987/1995⁵.

A referida lei estabeleceu os regimes jurídicos da concessão e da permissão de serviços públicos e disciplina as regras específicas para cada um destes institutos. Em linhas gerais, ambos os institutos se referem à exploração de uma atividade pública, entretanto, a permissão se distingue da concessão na sua forma de constituição e na precariedade.

A concessão é o regime de delegação de serviços públicos que consiste na transferência do serviço público ao particular por um prazo determinado, mediante um acordo de vontades, assim estabelecido de forma contratual, e será exercida por conta e risco do particular (risco esse empresarial), impondo-lhe obrigações (de universalização, de continuidade e de modicidade tarifária) atreladas a um padrão de qualidade (FREITAS, 2017, p. 42).

A permissão, por sua vez, é um regime mais flexível, decorrente de ato unilateral discricionário e precário, e consiste em uma espécie de autorização para a prestação de serviço público por um prazo determinado, sem que haja transferência da titularidade do serviço ao particular.

Como explica Aragão (2017, p. 134), essa prestação poderá ocorrer de forma gratuita ou remunerada, haja vista que os serviços que estiverem delegados à iniciativa privada devem, salvo quando subsidiados ou pagos diretamente pelo Estado, ser remunerados pelos usuários, já que a delegação pressupõe a lucratividade da atividade.

A delegação da prestação de serviços públicos é uma prática consolidada no Brasil, e abrange uma ampla gama de atividades, como transporte, saneamento básico, energia elétrica, telecomunicações, entre outras. Esta prática se apresenta, teoricamente, como solução carregada de uma série de possibilidades vantajosas para a sociedade, entre as quais destacam-se: (i) a melhoria na eficiência da prestação dos serviços públicos, por meio da introdução de novas tecnologias e práticas gerenciais, características essas próprias da iniciativa privada; (ii) aumento na qualidade dos serviços públicos, por meio da adoção de padrões de qualidade mais elevados, os quais devem ser exigidos e fiscalizados pelo ente que delega; (iii) capilaridade das ações do Estado, com a expansão da cobertura prestacional, por meio da disponibilização de serviços públicos em áreas onde o Estado não teria a capacidade de atuar de forma direta.

Além disso, é uma importante ferramenta de contribuição para a concretização do princípio da eficiência, pois permite ao Estado concentrar seus esforços nas atividades

⁵ Art. 6º. Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

essenciais, como a formulação de políticas públicas e a fiscalização da prestação dos serviços. Além disso, os particulares, em tese, possuem maior capacidade técnica, operacional e financeira para prestar os serviços públicos de forma mais eficiente.

Superadas as considerações abordadas neste item acerca da delegação dos serviços públicos, passa-se às observações referentes ao instituto da regulação.

2.2. A regulação e sua agencificação

Mesmo reconhecendo e usufruindo das vantagens trazidas com o avanço da atuação privada sobre as atividades de serviço público, o Estado pós-moderno, como responsável por garantir a ordem e a coesão social, não abdica integralmente do direito de interferir na economia, passando a figurar como o que Chevallier (2009, p.69), denominou de “Estado Supervisor”.

Dessa forma, o Estado continua se fazendo influente na economia, de modo indireto, porém indispensável, fixando as normas a serem observadas pelos agentes privados prestadores dos serviços públicos, fazendo cumprir as disciplinas e protegendo os interesses coletivos, a fim de manter o equilíbrio sem prejudicar o desenvolvimento da atividade prestacional. Nessa esteira, afirma Guerra (2023, p. 151):

Com isto, ao transferir a prestação de algumas atividades identificadas como serviço público à execução por particulares, por meio do processo de desestatização, e ao autorizar o exercício de determinadas atividades econômicas de titularidade privada, o Estado brasileiro não deixou de possuir profunda influência sobre essas atividades econômicas. Sua tradicional participação direta (como Estado-empresário) foi substituída por uma intervenção primordialmente de regulação, que pode ocorrer de diversas formas (...).

Ademais, não há como se examinar o direito administrativo brasileiro sem considerar o instituto da regulação, como explica Sunfeld (2014. p. 125-126):

(...) a figura da regulação é necessária à teoria do direito administrativo brasileiro contemporâneo, que sem ela carece de categorias suficientes e adequadas para bem compreender e organizar a operacionalização do Direito positivo. O instrumental teórico consagrado – formado pela visão clássica de conceitos contrapostos como os de serviço público x atividade privada, poder concedente x poder de polícia, e outros relacionados – além de incapaz de servir à compreensão dos problemas e soluções jurídicas ligadas à intervenção do Estado na economia, está em franco desacordo com o ordenamento atual. O uso da figura da regulação é o caminho para superar essa deficiência e gerar reflexão nova.

Ocorre que o termo “regulação” apresenta multiplicidade de sentidos, e portanto, não se restringe aos aspectos econômicos, mas tem importante papel também no âmbito da prestação

de serviços públicos. Diante da polissemia que a ideia de regulação exhibe, a definição dada por Aragão (2013, p.212), parece mais adequada ao presente estudo, qual seja:

Conjunto de medidas legislativas, administrativas, convencionais, materiais ou econômicas, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da autonomia empresarial ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e os orientando em direções socialmente desejáveis.

Autores como Moreira (1997, ps. 34-35) também enxergam a regulação sob essa ótica da função normativa, como “o estabelecimento e a implementação de regras para a atividade econômica, destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objetivos públicos”.

No que tange aos agentes operadores dessa regulação, o Estado regulador é caracterizado pelo pluralismo, pela difusão do poder e por extensa delegação de tarefas a instituições não-majoritárias como as agências ou comissões independentes (MAJONE, 2017, p.76).

Historicamente, pode-se dizer que a atividade de regulação já era exercida no direito brasileiro desde o século passado, por meio de determinadas instituições que dispunham de função reguladora, as quais eram denominadas das mais variadas formas: comissariado, institutos, conselho, comissão, dentre outros. Contudo, ao final do século XX, além da própria ideia de regulação, o Brasil também herdou do sistema americano o fenômeno da *agenciificação*, sendo inserido no ordenamento pátrio o termo “agência reguladora”.

Conforme expõe Guerra (2023 p. 46), o modelo brasileiro de agenciificação é uma espécie de cópia, ainda que parcial, do padrão americano; padrão este bem mais antigo e consolidado que teve de ser ajustado à estrutura brasileira, o que, inevitavelmente, revelou as arestas decorrentes desta adaptação.

A despeito da discussão existente no âmbito nacional acerca da constitucionalidade da implantação do modelo regulatório por agências (o que extrapola o propósito deste artigo), o fato é que este é o modelo em voga e ampla expansão no cenário brasileiro, trazendo muitos pontos positivos em comparação com o modelo tradicionalmente adotado nos primórdios da administração pública.

3. O modelo de regulação dos serviços públicos aplicado no Amazonas: a ARSEPAM

No Amazonas, a nível estadual, a regulação dos serviços públicos seguiu o modelo adotado pela União, qual seja: a instituição de uma agência reguladora.

O fenômeno da agencificação nacional, não se deu apenas no âmbito federal. Ao contrário, tem sido cada vez mais presente também no âmbito estadual, municipal e até mesmo intermunicipal, ainda que, em alguns estados da federação, tenha iniciado mais tardiamente e de forma discreta, como percebe-se no caso do estado do Amazonas aqui espelhado.

A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas- ARSEPAM é uma autarquia de regime especial, integrante da administração indireta do Poder Executivo estadual, que tem a finalidade de regular e controlar a prestação dos serviços públicos do Estado do Amazonas, vinculada à Casa Civil, dotada de poder de polícia e de autonomia financeira, funcional e administrativa.

Como ensina Guerra (2023, p. 136), as autarquias são entidades com natureza jurídica de direito público, tendo o propósito de desenvolver atividades típicas da administração pública e o regime especial dado às agências reguladoras tem o intuito de aumentar sua autonomia em comparação às autarquias comuns.

Ainda sobre o tema, afirma Carvalho Filho (2014. p. 495):

A essas autarquias reguladoras foi atribuída a função principal de controlar, em toda a sua extensão, a prestação dos serviços públicos e o exercício de atividades econômicas, bem como a própria atuação das pessoas privadas que passaram a executá-los, inclusive impondo sua adequação aos fins colimados pelo Governo e às estratégias econômicas e administrativas que inspiraram o processo de desestatização.

Dentre as prerrogativas especiais dessas autarquias, destacam-se instrumentos que, somados, visam a garantia da independência das agências, tais como a organização colegiada, mandato com prazo determinado para seus membros (vedada a exoneração *ad nutum*), autonomia financeira e independência decisória, para além da competência regulatória.

3.1. Criação e legalidade da agência

As agências reguladoras são criadas por meio de Lei, em sentido estrito, passando assim pelo crivo do poder legislativo, o que lhes confere, dentre outros elementos, legitimidade democrática, como defende Majone (2017.p.77):

A legitimidade procedimental implica, entre outras coisas, que as agências são criadas por estatutos democraticamente promulgados que definem a autoridade legal e os objetivos das agências; que os reguladores são nomeados por funcionários eleitos; que a tomada de decisões em matéria reguladora obedece a regras formais que muitas vezes exigem a participação pública; finalmente, que as decisões das agências devem ser justificadas e estão abertas ao escrutínio judicial.

Antes denominada como ARSAM - Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas, criada pela Lei Estadual nº 2.568, de 25 de novembro de 1999, a agência teve sua nomenclatura alterada pela Lei Estadual nº 5.060, publicada no dia 27 de dezembro de 2019, para ampliar suas competências de normatização, controle e fiscalização dos serviços públicos, não mais apenas os concedidos, como também os delegados no sentido *lato sensu* e contratados.

Isso significa dizer que a atuação da ARSEPAM encontra acolhida no campo da legalidade, uma vez que suas competências estão definidas em lei. Há de se exaltar, ainda, o advento da ampliação do escopo regulatório da agência que, anteriormente, com a Lei n. 2568/1999, abrangia apenas os serviços delegados na forma de concessão ou permissão, e com a Lei n. 5060/2019 ficou com a seguinte redação:

Art. 3.º Para fins desta Lei, a regulação promovida pela ARSEPAM incidirá sobre toda e qualquer instituição, pública ou privada, empresa pública, sociedade de economia mista, empresa privada ou consórcio ou sociedades de empresas, às quais tenha sido outorgada a prestação dos serviços públicos, por delegação ou por contratação ao Estado, inclusive aquelas decorrentes de contrato de terceirização e gestão, firmados com entidades do terceiro setor, de parceria público-privada, bem assim, aquelas que tenham por objeto a realização de obras e serviços continuados de relevante interesse social, assim definidas no edital de licitação e no contrato administrativo, ou ainda aquelas definidas por ato do Chefe do Poder Executivo.

No entanto, verifica-se a tardança na ampliação desse rol de entes regulados pela ARSEPAM, haja vista que no Brasil, em diversos estados-membros, as primeiras agências reguladoras de serviços públicos estaduais datam dos anos de 1997/1998, já abrangendo toda a gama de serviços delegados.

3.2. Corpo diretivo

Como bem destaca Sergio Guerra (2023, p. 210), a estrutura organizacional das agências reguladoras foi concebida para assegurar que suas decisões finais sejam tomadas de maneira colegiada, com um compromisso inerente à transparência. Esta abordagem é reforçada pela Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019), que estabelece a obrigatoriedade de que as decisões regulatórias sejam objeto de prévia inclusão na pauta e divulgadas de maneira transparente sendo acessíveis para consulta por qualquer parte interessada. Exceções a este procedimento são limitadas a situações que envolvem questões puramente administrativas ou documentos classificados como confidenciais.

Para realizar suas funções e deliberar sobre os instrumentos de políticas públicas, a ARSEPAM possui o Conselho Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos –

CERCON. Além disso, possui duas diretorias para a realização das ações internas: a Diretoria Técnica – DTEC e a Diretoria Administrativa Financeira – DAF.

O CERCON é um órgão colegiado vinculado à estrutura da ARSEPAM, de caráter deliberativo e recursivo, formado por 8 (oito) membros designados pelo Governador do Estado do Amazonas⁶, sendo um deles o Diretor-Presidente da ARSEPAM, que é a autoridade pública dirigente da estrutura executiva do órgão, e os demais representantes de diversos segmentos da sociedade, conforme a seguir ilustrado:



Fonte: <http://www.arsepam.am.gov.br/cercon> (2024)

As decisões adotadas nas reuniões mensais desse conselho são deliberadas pelo diretor-presidente da ARSEPAM, como representante nato do Estado, e membros da prestação de serviços, tais como: do Instituto de Defesa do Consumidor – Procon; do Instituto de Pesos e Medidas – Ipem; dos municípios mais populosos do Amazonas e dos usuários domiciliares, industrial e comercial.

Quanto às decisões do CERCON, em nosso entendimento, a ARSEPAM carece de maior transparência, uma vez que estas decisões e suas fundamentadas motivações não se encontram disponibilizadas, de forma pragmática, para consulta pública dos regulados e sociedade em geral. Também não restou comprovado, para este estudo, a efetiva participação pública no processo decisório da agência.

⁶ De acordo com o § 2.º do Art. 11 da Lei estadual nº 5060/2019, os representantes dos usuários deverão ser escolhidos em processo público, que permita postulação e seleção por sufrágio, segundo normas definidas pelo Conselho Estadual.

3.3. Mandato

O mandato dos dirigentes da agência também é um ponto importante na garantia da independência das decisões regulatórias e na credibilidade delas decorrente, pois, em tese, os protege contra demissões imotivadas, como expõe Guerra (2023, p. 219):

(...) só por meio da garantia do mandato e estabilidade do dirigente no cargo, ele poderá exercer o seu múnus público de forma independente e republicana, sem se abater diante das pressões ou tentativas de captura para que tome decisões de acordo exclusivamente com os interesses políticos do governo.

O ocupante do cargo de Diretor-Presidente da ARSEPAM é nomeado pelo Governador do Estado, com mandato de 4 (quatro) anos, iniciando-se no primeiro dia do terceiro ano do mandato de um Governo. O mandato do Diretor-Presidente poderá ser renovado, por igual período, sendo exigido, a partir de então, um interregno de 4 (quatro) anos, para novo mandato.

Já os demais conselheiros e suplentes membros do CERCON são designados para o mandato de 2 (dois) anos, prorrogável uma vez, por igual período, sendo exigido, a partir de então, um interregno de 2 (dois) anos, para ser investido em novo mandato. Esse tempo é, a nosso ver, exíguo para garantir a independência do colegiado, especialmente quando comparado com o tempo de mandato dos dirigentes de outras agências⁷.

Um ponto positivo a ser destacado é que o mandato é fixo; dessa forma, os membros não podem ser afastados, ou limitados seus poderes, salvo se praticarem ato lesivo ao interesse e ao patrimônio público ou que comprometa a independência e integridade da ARSEPAM, apurado na forma da Lei e assegurado amplo direito de defesa.

3.4. Corpo técnico

Diante da inadequação das estruturas da administração convencional para lidar com os dilemas das sociedades atuais, que são complexas, evolutivas e cada vez mais tecnológicas, a tecnicidade, garantida pela expertise dos reguladores acerca da matéria regulada, é uma das características que se faz fundamental às agências reguladoras.

Neste quesito, a ARSEPAM tem em sua composição organizacional a DTEC que é um órgão técnico de atividade fim, que monitora as metas e os padrões estabelecidos em contrato e supervisiona as ações relacionadas à evolução operacional e econômico-financeira das prestadoras de serviços. Além disso, conforme informa em seu sítio eletrônico, realiza a análise e a sistematização das informações dos custos, como os requerimentos de reajustes e revisões

⁷ A título de exemplo temos ANEEL: 5 anos (art. 5º da Lei nº 9.427/ 1996); ANA: 5 anos, (art. 9º da Lei nº 9.984/ 2000).

tarifárias, apresentadas pela Companhia de Gás do Amazonas – CIGÁS em âmbito estadual e pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros por Fretamento de Manaus – Sinfretam, em âmbito intermunicipal.

A questão da tecnicidade das escolhas regulatórias é defendida por Guerra (2021.p.156) como uma solução para o déficit do parlamento legislador que não tem como exaurir o âmbito das questões de grande complexidade tecnológica, e até mesmo econômicas, a serem reguladas paulatinamente em cada subsistema de acordo com o caso concreto.

3.5 Fontes de recursos

Como já visto anteriormente, as autarquias especiais gozam de autonomia financeira; prerrogativa essa que foi idealizada para evitar sua dependência e consequente subordinação política. Isso implica dizer que estas instituições deveriam ser dotadas da capacidade de se gerar recursos para custear suas atividades, sem depender do Estado.

De fato, algumas agências reguladoras desfrutam de recursos provenientes das chamadas taxas de fiscalização ou regulação pagas por aqueles que exercem as respectivas atividades econômicas reguladas. O financiamento das atividades da ARSEPAM, por exemplo, é oriundo das taxas de serviços de regulação e controle de serviços públicos, com a alíquota de até 1% sobre o valor faturado pelos operadores dos serviços regulados, tendo como fato gerador a fiscalização efetuada pelo Governo do Estado, através desta agência, além de produtos de multas aplicadas e outras receitas advindas da prestação de serviços a entes públicos e privados.

Entretanto, no âmbito nacional, essa autonomia financeira das agências enfrenta uma realidade não muito animadora, conforme explica Guerra (2023, p.221):

Malgrado a previsão normativa de autonomia financeira das agências reguladoras, essa autonomia reforçada, que foi pensada para evitar a sua captura política, embora legalmente garantida, foi significativamente restringida ao longo dos anos em decorrência de normas de natureza financeira e orçamentária, como o mecanismo de conta única do Tesouro Nacional (Decreto nº 4.950/2004).

De igual modo, no cenário amazonense, a ARSEPAM também parece não conseguir se autofinanciar, uma vez que, além dos recursos oriundos das taxas de serviços, também constituem suas receitas as dotações orçamentárias governamentais, doações, recursos de convênios, transferências de recursos de outros níveis de governo.

A questão da insegurança financeira ameaça a blindagem das agências, mas essa problemática merece ser aprofundada em um estudo próprio, apartado deste.

Apesar da ampliação legal do escopo regulatório dado à agência quando da sua transformação de ARSAM para ARSEPAM, verifica-se que a atuação da instituição continua restrita a dois serviços, quais sejam: *(i)* distribuição e comercialização de gás natural canalizado, serviço prestado pela Companhia de Gás do Amazonas-CIGÁS e *(ii)* exploração do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, nas modalidades regular e fretamento.

Ocorre que tais serviços já estavam sob a atuação regulatória da antiga ARSAM, por força do Decreto Estadual nº. 30.776/2010, no caso do gás natural, e da Lei estadual nº 3.006/2005, no caso do transporte rodoviário.

Pode-se afirmar, então, que as alterações trazidas pela Lei 5060/2019 não produziu efeitos práticos no que se refere à ampliação da regulação dos serviços públicos no Amazonas, até o momento.

CONCLUSÃO

Conforme exposto, a definição de serviço público é um constructo jurídico que tem sido objeto de debate ao longo dos anos, acompanhando o contexto histórico da transição do Estado de um modelo intervencionista para um papel predominantemente regulador.

No Brasil, o debate ganhou particular relevância nas últimas décadas, e esse instituto passou por uma revisão conceitual, com as privatizações e a conseqüente ascensão do Estado regulador, uma vez que a ênfase na regulação e na parceria com o setor privado trouxe novos desafios na delimitação do que constitui um serviço público, levando em consideração critérios de eficiência, qualidade e equidade.

Hodiernamente pode-se afirmar que a delegação a particulares é uma ferramenta importante para o Estado, que pode ser utilizada para melhorar a eficiência, a qualidade e a cobertura dos serviços públicos, sendo uma forma de o poder público garantir a prestação de serviços de qualidade, sem que seja necessário arcar com todos os custos e riscos envolvidos.

Apesar das vantagens, a delegação de serviços públicos também apresenta suas agruras, sendo importante que o poder público esteja atento aos desafios que envolvem a delegação, dentre os quais figura a regulação estatal, como salientado neste trabalho, que assume um papel fundamental na manutenção da concorrência e na proteção dos interesses sociais. Esta necessidade de regulamentação cuidadosa destaca a contínua influência do Estado na economia, embora de maneira mais indireta, atuando na fiscalização e acompanhamento destas atividades reguladas, para garantir que estas sejam realizadas de maneira eficaz, transparente e responsável, de forma a garantir que os interesses públicos sejam resguardados.

Um aspecto crucial ressaltado neste artigo é o papel das agências reguladoras, que emergem como elementos chave na nova configuração do Estado brasileiro, atuando como mediadoras entre o governo, o setor privado e a sociedade. Sua função vai além da simples fiscalização, englobando a promoção de um ambiente de negócios justo e competitivo, a garantia de qualidade dos serviços prestados e a proteção dos direitos dos consumidores.

No âmbito do estado do Amazonas, a regulação dos serviços públicos delegados se dá por meio da agência reguladora denominada ARSEPAM. Esta segue os moldes das agências federais, com pequenas ressalvas, tanto na forma de composição do seu corpo diretor, quanto nas prerrogativas especiais, as quais foram estabelecidas com a função de garantir, o quanto possível, a independência e imparcialidade das decisões regulatórias, embora estas não estejam livres da captura de interesses externos.

Conforme informado em seu respectivo sítio eletrônico, a ARSEPAM tem a finalidade de regular os serviços de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros e gás natural canalizado, para assegurar que as empresas respeitem os direitos dos usuários e prestem, com qualidade, justiça e equidade os serviços adequados à população. Tal atuação, ainda é incipiente e pouco eficaz, se consideradas o tempo de existência da agência na regulação destes serviços. Também não foi identificada, de forma pragmática, uma ampliação efetiva do escopo regulatório da agência, restringindo-se então às atividades de fiscalização de apenas dois serviços públicos, sem grandes inovações no campo da regulação.

Por todo o exposto, conclui-se que o processo de regulação dos serviços públicos delegados no Brasil é complexo e desafiador. No entanto, a delegação de serviços públicos à iniciativa privada, acompanhada de uma forte regulação do Estado, tem representado um importante avanço na prestação de serviços públicos no país, contribuindo para a melhoria gradativa, ainda que lenta, na qualidade da prestação dos serviços à população. O desafio permanece na implementação de um sistema de regulação que não apenas promova a eficiência e a competição, mas também assegure a equidade e a inclusão social, elementos fundamentais para o desenvolvimento sustentável do país e garantia da proteção do interesse público.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. **Lei Estadual nº 2.568 de 25 de novembro de 1999**. Cria a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas e dá outras providências. Disponível em: https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1999/7023/7023_texto_integral.pdf. Acesso em: 16.01.2024.

_____. **Lei Estadual nº 5060 de 27 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a transformação da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas - ARSAM em Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas - ARSEPAM, e dá outras providências. Disponível em <https://www.arsepam.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/1o-LEI-N%C2%B0-5.060-27.12.2019-LEI-DE-CRIACAO-DA-ARSEPAM.pdf>. Acesso em: 16.01.2024.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 14 jan. 2024.

_____. **Lei n. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 de fevereiro de 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso em: 14.01.2024.

_____. **Lei n. 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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de dezembro de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm. Acesso em: 12.01.2024.

_____. **Lei n. 9.984 de 17 de julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de dezembro de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm. Acesso em: 12.01.2024

_____. **Lei n. 13.848 de 25 de junho de 2019.** Dispõe sobre a gestão, organização, processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm. Acesso em: 22 de janeiro de 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Agências reguladoras, Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática.** RDA 229/285. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno.** Tradução Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CHEVALLIER, Jacques. **O serviço público.** Tradução, estudo introdutório e notas explicativas de Augusto Neves Dal Pozzo e Ricardo Marcondes Martins. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

DUGUIT, Léon. **Traité de droit constitutionnel**. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Editeurs, 1923.

FREITAS, Rafael Vêras de. **Concessão de Rodovias**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GUERRA, Sérgio. **Agências reguladoras: da organização administrativa piramidal a governança em rede**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 6ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

LAUBADERE, André de. **Direito público económico**. Tradução de Maria Teresa Costa. Coimbra: Almedina, 1985.

MADUREIRA, Claudio. **Resumos de direito administrativo**. Belo Horizonte: Virtualis, 2020.

MAJONE, Giandomenico. **Do estado positivo ao estado regulador**. In **Regulação Econômica e Democracia: o debate europeu**. 2ª Ed. (Paulo Todescan Lessa Mattos – Coord.) São Paulo: RT, 2017.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **O novo estado regulador no Brasil: eficiência e legitimidade**. São Paulo: Singular, 2006.

MEDAUAR, Odete. **Serviços públicos e serviços de interesse geral: uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo** – anais do Seminário de Direito Administrativo Brasil-Espanha. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann. **O direito administrativo contemporâneo e suas relações com a economia**. Curitiba: Editora Virtual Gratuita - EVG, 2016.

MOREIRA, Vital. **Auto-regulação profissional e administração pública**. Coimbra: Almedina, 1997.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **Livre iniciativa nos serviços públicos**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito público e regulação no Brasil**. In **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. (Sérgio Guerra – Organizador). Rio de Janeiro: FGV, 2014.