I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

JANAÍNA RIGO SANTIN

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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 - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
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 - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos

Janaína Rigo Santin

José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-026-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

Apresentação

Os artigos publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho de Direito Administrativo e Gestão Pública III, durante o I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 23 a 30 de junho de 2020. Cabe ressaltar a magnitude do evento diante do momento presente, no qual vivenciamos uma das maiores pandemias da história - a Covid-19. E mesmo diante de tantas adversidades atingiu seu escopo com grande sucesso. O encontro ofereceu aos participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevadíssima qualidade, reunindo um amplo, qualificado e diversificado conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com produções científicas marcadas pela destacada pertinência acadêmica e substancial importância empírica.

Os trabalhos apresentados abriram caminho para importantes discussões relacionadas aos campos temáticos do GT, em que os participantes (professores, pós-graduandos, agentes públicos e profissionais da área jurídica) puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração o momento político, social e econômico vivido pela sociedade brasileira, em torno da temática central do evento – CONSTITUIÇÃO, CIDADES E CRISES. Referida temática apresenta os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica terão que enfrentar, bem como as abordagens tratadas em importante encontro, possibilitando o aprendizado consistente dos setores socioambiental, estatal e de mercado.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, tendo sido apresentados no GT 20 (vinte) artigos de boa qualidade, selecionados por meio de avaliação por pares. Os trabalhos ora publicados foram divididos em três eixos temáticos: Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade; Discricionariedade administrativa e segurança jurídica; Direito regulatório, eficiência e a moderna gestão pública.

No tocante aos diversos Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade, 8 (oito) artigos enfrentaram temas que trataram de questões ligadas 1) Análise do controle judicial da atuação administrativa discricionária sob a luz do paradigma do Estado Democrático de Direito e a constitucionalização do Direito Administrativo (Cleonácio Henrique Afonso Silva, Davi Prado Maia Oliveira Campos e Daniel Ferreira dos Santos); 2) Espetacularização do Controle e o Déficit de eficiência nas políticas de desapropriação (Sílzia Alves Carvalho e Daniel Lopes Pires Xavier Torres); 3) Limites Impostos pela

LINDB ao poder sancionador exercido pela Corte de Contas potiguar(José Anderson Souza de Salles); 4) O perigo do controle judicial sobre os atos normativos regulatórios discricionários das agências reguladoras federais, quando exorbita a sua legitimidade constitucional de atuação e substitui o administrador (Carolina Feitosa Cruz Cabral); 5) O assédio moral na Administração Pública como ato de improbidade: o direito à dignidade humana no trabalho (Marlisa Ramos de Oliveira, Giovana Tognolo Vilela Macedo e Felipe Pedroso dos Santos); 6) Das sanções administrativas no âmbito das licitações (Renata Souto Rocha e Sarah Lara Alves Martins); 7) O controle (não) consensual dos acordos firmados na fase inquisitória e preparatória à ação de improbidade administrativa (Flávia Baracho Lotti Campos de Souza), e 8) A responsabilidade das empresas prestadoras de serviços públicos frente aos seus usuários: uma análise crítica sobre o tema (Sandro Eduardo Roussin Soares).

O próprio volume de trabalhos apresentados nesta temática demonstra a sua importância e a relevância que os sistemas de controle e enfretamento à improbidade administrativa representam para a consolidação do paradigma do Estado democrático de direito, no sentido de conciliar as tensões entre a legitimidade da gestão pública e as esferas socioestatais.

Com relação ao eixo Discricionariedade administrativa e segurança jurídica, foram apresentados os trabalhos 1) Discricionariedade administrativa: o conceito de interesse e a falsa concepção da supremacia a priori do interesse público (Sérgio Augusto Veloso Brasil); 2) Reflexões sobre a aplicabilidade do princípio da segurança jurídica no processo administrativo em face da teoria científica de Karl Raimund Popper (Gláucia Milagre Menezes e Ricardo Torres Oliveira); e 3) Segurança Jurídica e estabilização na interpretação de normas de conteúdo indeterminado na atividade administrativa (Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro e Ivan Lira de Carvalho). Assim, o administrador público, com intuito de proporcionar a prestação de serviços à sociedade civil não pode afastar-se da necessária e imprescindível submissão aos termos legais e constitucionais. Os trabalhos demonstram profundidade teórica e preocupação com a garantia dos direitos fundamentais, trata-se de tema atual e pujante na Administração Pública, assim merece atenção especial dos estudiosos do Direito Administrativo e da gestão pública.

Em terceiro momento, destaca-se o eixo Direito regulatório, eficiência e a moderna gestão pública, com um conjunto de 9 (nove) artigos que abordaram diferentes aspectos da temática, quais sejam: 1) O direito ao erro do administrador público e o dever de precaução (Fernando Angelo Ribeiro Leal); 2) Regulação paternalista em tempos de pandemia (André Martins Bogossian); 3) O princípio da eficiência na atividade regulatória brasileira (Ana Flávia Lins Souto); 4) A força normativa das agências reguladoras no Estado brasileiro: similitudes e diferenças do modelo americano (Kelly Helena Santos Caldas, Miriam Coutinho de Faria

Alves e Tâmis Hora Batista Fontes Couvre); 5) A aplicação analógica da nova Lei Geral das Agências Reguladoras ao regime especial de autarquias tradicionais (Daniela dos Santos Ferreira de Almeida); 6) Exigibilidade constitucional da sustentabilidade nas contratações públicas: normas técnicas e gestão de riscos como instrumento de eficiência (Salete Oro Boff e Dionis Janner Leal); 7) Controvérsia na aplicação da obrigatoriedade de contratação dos egressos do sistema prisional nas licitações públicas (Melissa Lara Andrade); 8) Gestão de Parques Urbanos Municipais por particulares; reflexões sobre a utilização da concessão de serviço público à luz da experiência do município de São Paulo (Juliana Patricio da Paixão) e 9) A competência do Poder Executivo estadual para decretar o fechamento de rodovias e aeroportos durante o estado de calamidade (Lucas Fagundes Isolani e Rafael Clementino Veríssimo Ferreira). Os autores destacaram os principais teóricos da atualidade, bem como as construções legislativas mais modernas e importantes. Percebeu-se uma análise detalhada e analítica sobre as principais questões abordadas.

Diante da pluralidade e diversidade do arcabouço normativo e jurisprudencial utilizado, percebeu-se a profundidade das pesquisas e a responsabilidade das investigações, proporcionando uma análise sistemática e verticalizada das temáticas selecionadas.

Agradecemos a todos os pesquisadores da presente obra pela sua inestimável colaboração e desejamos a todos ótima e proveitosa leitura!

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos - Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin - Universidade de Passo Fundo e Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam - Universidade Federal de Santa Catarina

Nota técnica: O artigo intitulado “Reflexão sobre a aplicabilidade do princípio da segurança jurídica no processo administrativo em face da teoria científica de Karl Raimund Popper” foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito "Instituições Sociais, Direito e Democracia" - Universidade FUMEC, nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública III apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme

previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A APLICAÇÃO ANALÓGICA DA NOVA LEI GERAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS AO REGIME ESPECIAL DE AUTARQUIAS TRADICIONAIS

THE ANALOG APPLICATION OF THE NEW GENERAL LAW OF REGULATORY AGENCIES TO THE SPECIAL REGIME OF TRADITIONAL AUTARCHIES

Daniela dos Santos Ferreira de Almeida [1]

Resumo

As disposições da Lei nº 13.848/2019 aplicam-se com exclusividade às agências reguladoras federais. Desse modo, o artigo tem por objetivo discutir a restrição imposta ao âmbito de incidência da lei em face da existência de autarquias federais, não identificadas como agências reguladoras, mas que desempenham funções regulatórias. Para tanto, o estudo é apoiado na análise da doutrina jurídica especializada e da produção legislativa atinente ao tema. Por derradeiro, com vistas à maior uniformização das regras, o artigo conclui pela possibilidade de aplicação analógica da lei ao regime de outras entidades federais que, tradicionalmente, exercem funções regulatórias.

Palavras-chave: Agências reguladoras, Aplicação analógica, Autarquias federais, Funções regulatórias, Nova lei geral

Abstract/Resumen/Résumé

The provisions of Law no. 13,848/2019 apply exclusively to federal regulatory agencies. Thus, the article aims to discuss the restriction imposed on the scope of the law in view of the existence of federal autarchies not identified as regulatory agencies, but which perform regulatory functions. To this end, the study is supported in the analysis of specialized legal doctrine and legislative production related to the theme. Finally, with a view to greater uniformity of rules, the article concludes by the possibility of analog application of the law to the regime of other federal entities that traditionally exercise regulatory functions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Regulatory agencies, Analog application, Federal autarchies, Regulatory functions, New general law

[1] Analista de gestão e desenvolvimento institucional da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Mestre em Ciências pela Fiocruz. Doutoranda em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

1 INTRODUÇÃO

As agências reguladoras brasileiras, criadas a partir dos anos de 1990 sob influências do modelo norte-americano, correspondem a um novo tipo de ente estatal, sujeito a um regime legal especial. Contudo, já na primeira década de funcionamento dessas entidades, emergiram discussões acerca da autonomia e independência dessas entidades, típicas do regime a que estão sujeitas. Com vistas a suprir determinadas lacunas e a aperfeiçoar as suas regras de funcionamento, foi apresentado em 2013 ao Senado Federal um Projeto de Lei (PL nº 52/2013) referente à criação de uma nova Lei geral das agências reguladoras (Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019).

Vale ressaltar que o art. 2º define o âmbito de aplicação da referida Lei, restrito às agências reguladoras federais elencadas expressamente no dispositivo[1] e às autarquias especiais, caracterizadas como agências reguladoras, e criadas a partir de sua vigência. Desse modo, em termos literais, as autarquias federais que tradicionalmente exercem funções regulatórias, mas que não são formalmente reconhecidas como agências reguladoras, não se sujeitariam às normas gerais previstas na Lei nº 13.848/2019. Contudo, dada à inexistência de uma Lei geral aplicável àquelas entidades, o artigo tem por objetivo discutir o caráter taxativo do rol que limita a incidência da lei em tela, tendo em vista a efetiva natureza regulatória das atividades realizadas por outras autarquias federais não incluídas no art. 2º.

Nessa toada, busca-se responder a seguinte questão: quais os fundamentos e efeitos jurídicos da aplicação analógica da Lei nº 13.848/2019 ao regime das autarquias tradicionais com funções regulatórias, não reconhecidas como agências reguladoras? Para tanto, a partir de uma abordagem qualitativa, o estudo apoia-se no exame de material bibliográfico (livros de autores especializados no assunto e trabalhos científicos alinhados ao tema), bem como no levantamento e análise de documentos consultados a partir de fontes oficiais (sobretudo atos normativos e documentos institucionais, como planos e relatórios).

De início, o artigo trata das principais disposições estabelecidas pela nova Lei geral das agências reguladoras. Em seguida, para expor os fundamentos da integração dessa Lei a determinados regimes especiais, são investigadas e descritas as características elementares que atestam a favor da natureza regulatória das funções exercidas pelas seguintes autarquias federais: Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); Banco Central

[1] São elas: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional do Cinema (Ancine); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); Agência Nacional de Mineração (ANM).

do Brasil (BCB); Superintendência de Seguros Privados (SUSEP); e Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Por fim, o artigo destaca os efeitos jurídicos decorrentes da ampliação do âmbito de incidência da Lei nº 13.848/2019 em relação a essas entidades.

2 A ORIGEM E AS CARACTERÍSTICAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

As agências reguladoras brasileiras surgiram sob a inspiração do modelo institucional norte-americano implantado sobretudo após o *New Deal*[2]. Além de ser considerado uma referência no Brasil, esse modelo tornou-se influente em outros países de tradição francesa do direito administrativo, tais como, a Itália, a Argentina e, também, a própria França. No entanto, ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos da América (EUA), a razão pela qual as agências reguladoras surgiram naqueles países está relacionada aos seus respectivos processos de desestatização e privatizações. Nos EUA, por outro lado, as agências reguladoras fortaleceram-se em virtude da acentuada necessidade de regulação estatal (*New Deal*), haja vista os impactos negativos provocados pelo liberalismo ortodoxo (CARVALHO, 2007, p. 45).

No direito brasileiro, as agências reguladoras detêm a natureza jurídica de autarquia em regime especial, integrantes, portanto, da Administração Pública indireta. O regime especial sob o qual são instituídas essas entidades é caracterizado pela outorga legal de prerrogativas não atribuídas às autarquias "tradicionais" ou "comuns", de função meramente executiva[3] (ARAÚJO, 2002, p. 41). Segundo Alexandre Santos de Aragão (2004, p. 12), o regime especial dessas autarquias é caracterizado por uma "autonomia reforçada", ou seja, pela independência das agências reguladoras em relação aos agentes políticos.

Nesse contexto, segundo esse autor, a Administração Pública "piramidal/hierarquizada" cede lugar a uma Administração Pública "pluricêntrica", reorganizada para atender ao aumento das novas demandas sociais, mais diversificadas e complexas. Haja vista que os limites dessa autonomia podem variar de acordo com o caso concreto, não existe um conceito abrangente que sirva em todas as situações. Apesar disso, Aragão (2004, p. 13) elenca 4 fatores que, em conjunto, servem para identificar a autonomia

---

[2] Rodrigo Farias de Sousa destaca em sua tese que o então Presidente Roosevelt aprovou um conjunto de medidas socioeconômicas que ficaram conhecidas como *New Deal*, ou, "Novo Acordo". Entre as ações constantes do programa estavam o oferecimento de ajuda social aos indivíduos em necessidade, bem como a criação de novas oportunidades de emprego decorrentes da parceria entre o governo americano e empresários (SOUSA, 2013, p. 111).

[3] Marçal Justen Filho (2002, p. 41) explica que falta à agência executiva a competência regulatória. Nesse sentido, tais entidades dedicam-se tão somente ao exercício de "atividades administrativas clássicas".

das agências reguladoras, a saber: "(a) competências regulatórias [...] (b) procedimento especial de nomeação dos membros do seu colegiado diretor [...] (c) autonomia orgânica [...] (d) autonomia funcional".

As competências regulatórias dizem respeito às atribuições que envolvam a produção de normas de natureza administrativa com o objetivo de disciplinar as atividades econômicas e os serviços públicos sujeitos à regulação. Já a independência política dos membros da diretoria consubstancia-se por meio de um procedimento especial de nomeação pelo chefe do Poder Executivo, com a prévia aprovação do Poder Legislativo. A autonomia orgânica diz respeito à nomeação a termo dos dirigentes, sendo que a duração total do mandato não coincide com o da autoridade nomeante (ARAGÃO, 2004, p. 13; BINENBOJM, 2007, p. 206).

Além disso, não é possível a exoneração *ad nutum* dos diretores, sem que sejam assegurados aos interessados o contraditório e a ampla defesa. A autonomia funcional corresponde à independência técnica para tomar decisões, que não se sujeitam à revogação ou à anulação pelo chefe do Poder Executivo, obtidas por meio de recurso hierárquico impróprio. Aos 4 fatores mencionados anteriormente acrescenta-se, ainda, a "independência gerencial, orçamentária e financeira ampliada", caracterizada por orçamento e receitas legais próprios (ARAGÃO, 2004, p. 13; DI PIETRO, 2002, p. 404-405).

3 AS MUDANÇAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO PROMOVIDAS PELA NOVA LEI GERAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Já na primeira década do século XXI surgiram no Brasil debates acerca do estabelecimento de um novo marco regulatório para o setor de infraestrutura, incluindo a revisão do papel das agências reguladoras e dos ministérios (NUNES et al., 2005, p. 8). Nesse contexto, Binenbojm (2007, p. 207) destaca os debates ocorridos em 2003 com a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), tendo em vista a revisão das tarifas. Segundo ele explica, as discussões surgiram porque o governo discordava de decisões impopulares, tomadas pelas agências reguladoras, como, por exemplo, o aumento de tarifas. Apesar das críticas do governo à autonomia política daquelas entidades (considerada excessiva) e a defesa de uma posição mais intervencionista, optou-se afinal por uma menor intervenção do governo na atuação das agências reguladoras.

Nada obstante, registra-se o envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 3.337/2004, de iniciativa do Poder Executivo, com o objetivo de disciplinar a gestão, a

organização e o controle social das entidades estatais de regulação. O projeto, no entanto, foi arquivado em 2013, diante do pedido de retirada da proposta pelo Poder Executivo naquele mesmo ano. À época do pedido, já tramitava no Senado Federal o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 52, de 26 de fevereiro de 2013 (nº 6.621/2016 na Câmara dos Deputados), de autoria do Senador Eunício Oliveira. Tal como o PL nº 3.337/2004, o PLS nº 52/2013 também trazia disposições sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras. Após a aprovação da proposta pelo Congresso Nacional, a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, foi sancionada com vetos pelo Presidente da República e encontra-se em vigor. Entre os vetos ao projeto de lei estão os que se referem ao seu art. 42, na parte que visava a acrescentar os §§ 1º a 4º e 6º ao art. 5º da Lei nº 9.986/2000.

Em síntese, o projeto de lei determinava a realização de processo público para a formação de uma lista tríplice a ser submetida ao Presidente da República, no momento da escolha de Conselheiros, Diretores, Presidentes, Diretores-Presidentes e Diretores-Gerais de agências reguladoras, os quais estariam sujeitos, ainda, à aprovação do Senado Federal. A regra em questão foi considerada inconstitucional pelo Poder Executivo, sob o fundamento de que viola o princípio da separação dos Poderes, uma vez que impede a livre indicação dos dirigentes das agências reguladoras pelo Presidente da República. Ademais, os dispositivos foram vetados, pois teriam o condão de subverter a natureza dessas autarquias especiais, destinadas "à regulação e à fiscalização dos serviços públicos prestados no âmbito do ente político, tendo a lei lhe conferido certo grau de autonomia" (BRASIL, 2014, p. 2).

Inobstante a isso, a Lei nº 13.848/2019 introduziu alterações importantes no regime jurídico das agências reguladoras. No que tange à ouvidoria dessas entidades, por exemplo, são aplicados atualmente os artigos 22 e 23, da Lei nº 13.848/2019. Tomando como referência a Lei nº 11.182/2005, que criou a Agência Nacional de Aviação (ANAC), tem-se que o prazo do mandato do ouvidor foi aumentado de 2 para 3 anos. Além disso, não cabe mais ao ouvidor o exercício de atividades operacionais, relacionadas, por exemplo, ao recebimento e resposta de pedidos e denúncias. Nos termos das disposições em vigor, suas atribuições estão centradas na fiscalização e garantia da qualidade dos serviços, bem como no acompanhamento dos processos administrativos instaurados para apuração de denúncias e reclamações. Por fim, alterou-se a periodicidade da elaboração de relatório circunstanciado de atividades pela ouvidoria, que passou de 6 meses para 1 ano.

A Lei nº 13.848/2019 estrutura-se com vistas ao tratamento da gestão, da organização, do processo decisório e do controle social das agências reguladoras. No capítulo I, essa lei trata do processo decisório e veda no art. 4º a "imposição de obrigações, restrições e

sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público". Nesse sentido, a lei determina a existência de plena adequação entre os meios escolhidos e os objetivos ou finalidades a serem alcançados, de modo que aqueles primeiros não sejam demasiadamente gravosos à sociedade. Ademais, as decisões das agências reguladoras devem ser sempre motivadas, inclusive quando da edição de normas administrativas (art. 5º).

De acordo com regulamento a ser definido, haverá casos em que a adoção ou proposta de ato normativo deverá ser antecedida de Análise de Impacto Regulatório (AIR). O objetivo dessa análise é reunir informações e dados relacionados aos possíveis efeitos do ato normativo proposto, tendo em vista o interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. A operacionalização da AIR segue a disciplina do regimento interno de cada agência reguladora. Quando obrigatória, a AIR deverá apresentar como resultado um relatório a ser examinado pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada. O exame do relatório tem por objetivo verificar se o ato normativo proposto é adequado aos objetivos pretendidos. Para tanto, consideram-se os impactos da medida e se estes recomendam a sua adoção.

Sempre que o conselho diretor ou a diretoria colegiada deliberarem pela continuidade do procedimento administrativo, a manifestação destes órgãos, bem como o relatório de AIR, devem acompanhar a documentação disponibilizada aos interessados a fim de que seja realizada consulta ou audiência pública (§ 4º do art. 6º, da Lei nº 13.848/2019)[4]. A consulta pública deve ser realizada previamente à tomada de decisão, sendo considerada, portanto, um "instrumento de apoio à tomada de decisão" pela agência reguladora (art. 9º). Por meio desse instrumento, é possível o "envio de críticas, sugestões e contribuições" por pessoas ou representantes de segmentos sociais que tenham interesse em algum ato normativo proposto (art. 9º, § 1º,).

Salvo em casos especiais, o prazo mínimo de duração da consulta pública é de 45 dias, instaurado a partir da publicação de aviso na imprensa oficial e no sítio eletrônico da agência na internet. Ademais, compete ao Ministério da Economia, por meio de órgão específico, opinar, quando pertinente, sobre os impactos regulatórios das propostas (art. 9º, § 7º,). Outro meio de participação de interessados nas decisões das agências reguladoras é a audiência pública, convocada com, no mínimo, 5 dias úteis de antecedência, para julgamento e decisão acerca de matéria relevante (art. 10, *caput* e §2º). Nesse caso, a audiência pública

[4] O processo decisório das agências reguladoras dar-se-á mediante deliberação colegiada, sendo facultada, contudo, a adoção do processo de delegação interna de decisão. Sendo delegada a competência decisória, cabe ao conselho diretor ou à diretoria colegiada o direito de reexaminar as decisões delegadas (§ 2º do art. 7º, da Lei nº 13.848/2019).

também se insere entre os instrumentos de apoio à tomada de decisão, sendo facultado o pronunciamento oral dos interessados em sessão pública instaurada para fins de debate (art. 10, §1º). Realizadas a consulta ou audiência públicas, a agência reguladora deverá manifestar-se e os relatórios devem ser publicizados em até 30 dias úteis após o encerramento dos respectivos eventos (art. 12).

O controle social sobre as agências reguladoras federais é tratado no capítulo II da Lei nº 13.848/2019. Na esteira do que prevê a Constituição brasileira, a lei determina que o controle externo seja exercido pelo Congresso Nacional, que recebe o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). O dever das agências reguladoras quanto ao cumprimento das políticas setoriais, definidas pelos Poderes Legislativo e Executivo, decorre do mandamento legal previsto no art. 15. Além disso, devem ser cumpridos por cada uma das agências reguladoras os respectivos planos estratégico e de gestão anual. A disponibilização do relatório anual de atividades dos planos permite não somente acompanhar as ações desenvolvidas pelas agências como também contribui para aumentar a transparência e o controle social. Outro importante objetivo a ser alcançado por meio dos planos em destaque é o "acompanhamento da atuação administrativa e a avaliação da gestão" das agências reguladoras (art. 15, §1º, inciso IV).

A Lei nº 13.848/2019 prevê ainda a interação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência, com vistas à promoção da concorrência e à eficácia na implementação da legislação de defesa da concorrência nos mercados regulados. Para tanto o diploma determina no Capítulo III uma atuação em estreita cooperação, privilegiando a troca de experiências (art. 25). Além disso, impõe-se às agências reguladoras o dever de comunicar imediatamente aos órgãos de defesa da concorrência, quando no exercício de suas atribuições tomarem conhecimento de fato que possa configurar infração à ordem econômica, a fim de que sejam adotadas as medidas cabíveis (art. 27). A referida Lei também dispõe no Capítulo IV sobre a articulação entre agências reguladoras e traz a possibilidade de edição de atos normativos conjuntos quando a matéria a ser disciplinada envolva agentes econômicos sujeitos a mais de uma regulação setorial (art. 29).

No exercício de suas atribuições, a norma geral trata no Capítulo V da articulação das agências reguladoras com os órgãos de defesa do consumidor e do meio ambiente. Nesse sentido, a Lei atribui às agências reguladores a responsabilidade por monitorar a acompanhar as práticas de mercado dos agentes do setor regulado, tendo em vista o cumprimento da legislação de defesa do consumidor (art. 31). Ademais, a Lei autoriza a celebração de convênios e acordos de cooperação, entre os órgãos de defesa do meio ambiente

visando ao intercâmbio de informações, à padronização de exigências e procedimentos, à celeridade na emissão de licenças ambientais e à maior eficiência nos processos de fiscalização (art. 33).

Admite-se ainda, de acordo com a Lei nº 13.848/2019 (art. 32, *caput*), a celebração, com força de título executivo extrajudicial, de termo de ajustamento de conduta com pessoas físicas ou jurídicas sujeitas a sua competência regulatória, aplicando-se os requisitos do art. 4º-A da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Por fim, a norma prevê no Capítulo VI a interação operacional entre as agências reguladoras federais e as agências reguladoras ou os órgãos de regulação estaduais, distritais e municipais. Destarte, em suas respectivas áreas de competência, cada agência reguladora poderá implementar, a seu critério e mediante acordo de cooperação, a descentralização de suas atividades fiscalizatórias, sancionatórias e arbitrais, exceto quanto a atividades do Sistema Único de Saúde (SUS), que deverão observar o disposto em legislação própria (art. 34). Apesar disso, vale ressaltar a vedação expressa quanto à delegação de competências normativas (art. 34, §1º).

Marcelo Maciel Tinano (2015, p. 18) aponta o art. 21, inciso XI, e o art. 177, § 2º, inciso III, ambos da Constituição Federal de 1988, como fundamentos para a criação de órgãos reguladores no início do surgimento dessas autarquias de regime especial. Com redação dada respectivamente pelas Emendas Constitucionais nºs 8/95 e 9/95, os aludidos dispositivos previam a criação, nos termos da lei, de um órgão regulador específico para cada um dos setores de telecomunicações e de petróleo e gás natural. Devido à continuidade do processo de desestatizações, foram instituídas outras autarquias de regime especial, cuja função precípua tem sido desde então a regulação da atividade econômica. Ainda de acordo com esse autor, as autarquias sempre surgiram associadas ao propósito de executar tarefas tipicamente estatais. Desse modo, cabe frisar que, anteriormente ao advento das agências reguladoras federais, já havia autarquias incumbidas de exercer o controle setorial, muito embora estas últimas não estivessem entrelaçadas à política de desestatizações, iniciada nos anos de 1990.

4 AUTARQUIAS TRADICIONAIS COM FUNÇÕES REGULATÓRIAS

Além das agências reguladoras, existem no Brasil outras entidades integrantes da Administração Pública brasileira, que, embora não sejam formalmente reconhecidas como agências reguladoras, exercem funções eminentemente regulatórias mediante a outorga de prerrogativas próprias das autarquias especiais (ARAGÃO, 2002, p. 274). No âmbito federal,

é o caso, por exemplo, das seguintes autarquias: Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); Banco Central do Brasil (BCB); Superintendência de Seguros Privados (SUSEP); e Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

4.1 O CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA

As competências do CADE estão previstas atualmente na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e são complementadas pelo seu Regimento Interno. De acordo com o art. 4º da Lei nº 12.529/2011, o CADE é uma entidade judicante com jurisdição em todo o território nacional, que se constitui em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça[5], com sede e foro no Distrito Federal. A missão dessa entidade é zelar pela livre concorrência no mercado. Nesse sentido, o CADE é responsável por investigar e decidir sobre matéria concorrencial e, ainda no âmbito do Poder Executivo, também atua em prol do fomento e da disseminação da cultura da livre concorrência.

As funções do CADE podem ser divididas em 3 categorias: i) preventiva (análise e decisão quanto a fusões, aquisições de controle, incorporações e outros atos de concentração econômica entre sociedades empresárias que forneçam risco à livre concorrência); ii) repressiva (investigação e julgamento de condutas prejudiciais à livre concorrência, tais como a formação de cartéis); e iii) educativa (realização de atividades com vistas à instrução do público em geral acerca de condutas nocivas à livre concorrência) (CADE, 2019a, s.p.). Inicialmente, o CADE foi criado como um órgão do Ministério da Justiça com o propósito de apurar e reprimir os abusos do poder econômico (art. 8º, da Lei n° 4.137, de 10 de setembro de 1962). Com a edição da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, o CADE passou a se constituir como uma autarquia, vinculada ao Ministério da Justiça, com sede e foro no Distrito Federal.

Após a entrada em vigor da Lei nº 12.529/2011, que revogou a Lei nº 8.884/1994, houve significativas mudanças na política nacional de defesa da concorrência. Entre as principais novidades, destaca-se a exigência quanto à prévia submissão ao CADE dos atos de concentração econômica, cujos efeitos provoquem danos à competitividade. Anteriormente, a legislação brasileira permitia o envio de comunicação ao CADE somente

[5] Em 2019, após reestruturação da organização básica dos Ministérios e órgãos da Presidência da República, o Ministério da Justiça foi renomeado para Ministério da Justiça e Segurança Pública (conforme art. 19, inciso IX, da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019).

após estar consumada a respectiva operação. Com a introdução dessa nova exigência, no entanto, o Brasil deixou de adotar um controle de estruturas *a posteriori*, tornando obrigatória a prévia submissão dessas operações à instituição. Atualmente, o CADE é reconhecido como uma autarquia em regime especial, porém, conforme consta da sua página oficial na internet, essa entidade "não é uma agência reguladora da concorrência, e sim uma autoridade de defesa da concorrência". Desse modo, não constam das atribuições dessa autarquia a regulação de preços, por exemplo. Inobstante a isso, convém frisar que, em regra, as decisões de mérito do CADE não se sujeitam a recurso hierárquico impróprio, sendo, portanto, a única instância administrativa responsável pela análise e julgamento dos casos sujeitos a sua jurisdição e passíveis de punição (CADE, 2019b, s.p.).

4.2 O BANCO CENTRAL DO BRASIL

O BCB também é uma autarquia federal, vinculada ao seu turno ao Ministério da Economia, tendo sede e foro na capital da República. Essa entidade surgiu da transformação da Superintendência da Moeda e do Crédito em uma autarquia federal há mais de 50 anos, por meio da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Em linhas gerais, essa lei também criou o Conselho Monetário Nacional (CMN) e desde o seu advento dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias. Consoante previsto no *caput* do art. 8º, da Lei nº 4.595/1964, o BCB possui personalidade jurídica e patrimônio próprios, este último constituído dos bens, direitos e valores que lhe são transferidos na forma estabelecida pela legislação. A missão do Banco Central é assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente.

Em vista disso, entre as atribuições legais[6] que competem privativamente ao BCB e evidenciam direta ou indiretamente a sua força na regulação do setor financeiro estão:

[6] A leitura do art. 10 da Lei nº 4.595/1964 exige certa cautela, tendo em vista as alterações promovidas pela Lei nº 13.874/2019, que ficou conhecida como Lei da Liberdade Econômica. Entre as mudanças introduzidas no ordenamento jurídico está a nova redação conferida ao parágrafo único do art. 35, da Lei nº 8.934, de 19 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins (RPEM). De acordo com o teor atual desse dispositivo, "o registro dos atos constitutivos e de suas alterações e extinções ocorrerá independentemente de autorização governamental prévia". Desse modo, a exigência quanto à concessão de autorização do Banco Central para alteração dos estatutos das instituições financeiras, por exemplo (art. 10, inciso X, alínea 'f') parece conflitar diretamente com a disposição constante da Lei nº 8.934/1994. Nada obstante, cumpre frisar que, ao contrário do que ocorreu com o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986) - a partir da Lei nº 13.842/2019 -, os dispositivos da Lei nº 4.595/1964 que impõem exigências relacionadas à aprovação prévia de atos constitutivos ou suas alterações pela autoridade pública, por exemplo, não foram revogados expressamente. Em consonância com esse fato, o texto legal ainda estabelece entre as competências privativas do BCB a concessão de autorizações para que as instituições financeiras possam

o exercício do controle do crédito sob todas as suas formas (art. 10, inciso VI); a fiscalização das instituições financeiras e, a respectiva punição, se for o caso (art. 10, inciso IX); e, ainda, a regulação da execução dos serviços de compensação de cheques e outros papéis (art. 11, inciso VI). Além disso, entre os múltiplos objetivos associados à atuação do Banco Central destacam-se: controlar a inflação, ao redor da meta, permitindo a estabilidade dos preços e a preservação do valor do dinheiro, pela manutenção do poder de compra da moeda; assegurar a solidez e eficiência do sistema financeiro; e, ainda, gerenciar o meio circulante, que corresponde a garantir o adequado fornecimento de dinheiro em espécie para a população. Nesse sentido, o Planejamento Plurianual (PPA) da entidade, relativo aos anos de 2016 a 2019, previu entre as iniciativas do seu programa de responsabilidade a "[r]ealização de ações de regulação, organização, fiscalização e saneamento do Sistema Financeiro Nacional (SFN)" (BCB, [ca. 2016], s.p.).

Em abril de 2019, o Presidente Jair Bolsonaro encaminhou à Câmara dos Deputados um Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre a autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira do Banco Central do Brasil, além de definir os seus objetivos e alterar a Lei nº 4.595/1964. Trata-se do PLP nº 112/2019, que, em junho do mesmo ano, foi apensado ao PLP nº 200/1989, de autoria do então Senador Itamar Franco. Este último, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, dispõe sobre os requisitos para o exercício dos cargos de diretoria e presidência do Banco Central do Brasil. O art. 4º do PLP nº 112/2019 propõe a especificação do Banco Central do Brasil como uma autarquia de natureza especial, caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica. Nesse sentido, o dispositivo também prevê a autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira da entidade, caracterizada inclusive pela investidura a termo de seus dirigentes e pela estabilidade durante seus mandatos.

Conforme proposto no art. 6º, o Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil devem ser "indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados após a aprovação da indicação pelo Senado Federal". No mesmo dispositivo, o projeto prevê ainda a possibilidade de recondução por uma única vez, a critério do Presidente da República e "sem prejuízo de novas indicações para mandatos não consecutivos". Além disso, o PLP nº 112/2019 cuida das hipóteses de exoneração pelo Presidente da República, destacando-se entre elas a de "comprovado e recorrente desempenho insuficiente para o alcance dos

---

funcionar no país (art. 10, inciso X, alínea 'a') ou, ainda, possam ser transformadas, fundidas, incorporadas ou encampadas (art. 10, inciso I, alínea 'c').

objetivos do Banco Central do Brasil". Nesse caso, contudo, o projeto atribui ao Conselho Monetário Nacional (CMN) a competência para submeter ao Presidente da República a proposta de exoneração, sendo que esse ato somente poderá ocorrer após a prévia aprovação dos senadores, por maioria absoluta de votos.

Por fim, o projeto apresentado pelo Presidente da República estabelece no art. 13 a transformação do "cargo de Ministro de Estado Presidente do Banco Central do Brasil [...] no cargo de Natureza Especial de Presidente do Banco Central do Brasil". A base da justificativa para a proposta de transformação é o fato de que com a atribuição de autonomia à autarquia, deixa de existir a possibilidade de exoneração *ad nutum* do Presidente da entidade, o que é admitido no caso dos titulares dos cargos de Ministro de Estado. Em resumo, o envio da proposta ao Poder Legislativo representa o cumprimento de uma das promessas da campanha presidencial, em que já se anunciava a intenção de propor à autonomia do Banco Central do Brasil. Em fato, a medida visa a resguardar a entidade contra a ingerência política e permitir o cumprimento das metas estipuladas pelo CMN. O tema divide opiniões, pois, com a aprovação do projeto, a competência para formular e executar a política monetária passaria do Poder Executivo para o Banco Central. Desse modo, a entidade poderia buscar a estabilidade dos preços a longo prazo, independentemente de choques ou pressões políticas em sentido diverso.

4.3 A SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS

A SUSEP é a autarquia federal, vinculada ao Ministério da Economia, que responde pelo "controle e fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro". Por ser uma autarquia, a SUSEP detém personalidade jurídica de direito público, possuindo, também, autonomia administrativa e financeira (art. 35, *caput*, do Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966). Essa entidade tem por missão "[d]esenvolver os mercados supervisionados, assegurando sua estabilidade e os direitos do consumidor". Tendo em vista inclusive o cumprimento de sua missão, a SUSEP é também uma das instituições que compõem o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), que, dentre outras atribuições, "regula a constituição, organização, funcionamento e fiscalização dos que exercem atividades subordinadas ao Sistema Nacional de Seguros Privados" (SUSEP, 2019, s.p.).

Como executora da política definida no âmbito do CNSP, a SUSEP é responsável por diversas atividades, tais como: fiscalizar a constituição, organização,

funcionamento e operação das sociedades seguradoras, de capitalização, entidades de previdência privada aberta e resseguradores; e promover a estabilidade dos mercados sob sua jurisdição, assegurando sua expansão e o funcionamento das entidades que neles operem (SUSEP, 2019, s.p.). Considerada a natureza de suas múltiplas tarefas, desde 2017 a SUSEP divulga o seu Plano de Regulação. A partir de consulta à versão do documento para o exercício de 2019 (Deliberação Susep nº 217, de 19 de dezembro de 2018), foram identificados diretrizes e objetivos estratégicos, bem como propostas de ações associados diretamente à regulação da concorrência (simplificação regulatória), dos mercados supervisionados (*v.g*. taxas de fiscalização e fiança locatícia), de entes regulados e de temas específicos, como, a revisão da regulação do seguro garantia.

4.4 A COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

A CVM é uma autarquia em regime especial, vinculada ao atual Ministério da Economia. Essa entidade foi criada pela Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, com o propósito geral de "fiscalizar, normatizar, disciplinar e desenvolver o mercado de valores mobiliários no Brasil". Além de possuir personalidade jurídica e patrimônio próprios, a CVM é "dotada de autoridade administrativa independente, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, e autonomia financeira e orçamentária" (art. 5º). De acordo com o mapa estratégico dessa autarquia, um dos principais impactos que a sua atuação pretende gerar é o aumento da competitividade do mercado de capitais. Para tanto, a CVM busca como resultados: garantir a integridade do mercado, bem como estimular a sua eficiência e promover o seu desenvolvimento (CVM, 2019a, s.p.).

No início de 2019, a CVM divulgou pela primeira vez a sua Agenda Regulatória, com vistas a compartilhar as principais pautas constantes de sua programação anual. A elaboração do documento pela entidade ocorreu a partir de discussões que consideraram não apenas as análises de mercado, mas também as tendências internacionais e demandas internas. Naquele ano, destacaram-se, por exemplo, entre os temas prioritários da Agenda: as mudanças normativas relacionadas aos processos sancionadores e a disciplina acerca dos fundos de infraestrutura. Em fato, a divulgação da Agenda Regulatória reforça o compromisso da entidade com a transparência da informação, permitindo inclusive que o público acompanhe o trabalho realizado pela instituição. Ademais, a iniciativa busca também ampliar a participação nos debates e o alinhamento de expectativas com os interessados (CVM, 2019b, s.p.).

Apesar de ser considerada uma instituição análoga a *U.S. Securities and Exchange Commision* – agência federal responsável pela regulação do mercado de valores mobiliários norte-americano –, a CVM não é expressamente reconhecida pela lei como uma agência reguladora[7]. Inobstante a isso, a redução dos custos de observância regulatória encontra-se entre os objetivos finalísticos dessa entidade, que, em 2017, lançou um projeto estratégico voltado para o cumprimento progressivo desse propósito. Com efeito, a medida adotada tem em vista aumentar a eficiência da regulação, sem, no entanto, desconsiderar os potenciais riscos a que estão sujeitos os investidores, em especial. Noutros termos, busca-se maximizar o bem-estar econômico dos participantes do mercado, por meio de uma "competição plena, eficiente e íntegra." (CVM, 2019c, s.p.).

Ao analisar os limites de atuação da CVM como órgão de regulação no mercado nacional de capitais, Maria Eduarda Fleck da Rosa (2015, p. 128) destaca que, a princípio, essa entidade autárquica foi dotada de uma autonomia reduzida. No entanto, após a reforma promovida pela Lei nº 10.411, de 26 de fevereiro de 2002, que alterou e acresceu dispositivos à Lei nº 6.385/1976, a CVM tornou-se uma autarquia em regime especial, o que, segundo o entendimento dessa autora, elevou-a "ao *status* de agência reguladora". Nesse sentido, ela sustenta que a "CVM foi dotada de poder para que, por meio da emissão de normas jurídicas, regulasse o mercado de forma a alcançar os objetivos traçados em lei pelo legislador, notadamente aqueles elencados no art. 4º, da Lei do Mercado de Capitais." (ROSA, 2015, p. 13). Neste ponto, convém trazer à baila as lições de Luís Roberto Barroso, que destaca as principais atribuições das agências reguladoras brasileiras. Segundo esse jurista, tais entidades detêm um conjunto de funções diversificadas, que podem variar conforme as peculiaridades inerentes a cada uma delas. De forma exemplificativa, citam-se:

> a) controle de tarifas, de modo a assegurar o equilíbrio econômico e financeiro do contrato; b) universalização do serviço, estendendo-os a parcelas da população que deles não se beneficiavam por força da escassez de recursos; c) fomento da competitividade, nas áreas nas quais não haja monopólio natural; d) fiscalização do cumprimento do contrato de concessão; e) arbitramento dos conflitos entre as diversas partes envolvidas: consumidores do serviço, poder concedente, concessionários, a comunidade como um todo, os investidores potenciais (BARROSO, 2002, p. 300-301).

[7] Vale ressaltar, no entanto, que a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários, equipara esta entidade e o Banco Central do Brasil aos órgãos e agências de regulação. Senão vejamos: "Art. 10-A. A Comissão de Valores Mobiliários, o Banco Central do Brasil e demais órgãos e agências reguladoras poderão celebrar convênio com entidade que tenha por objeto o estudo e a divulgação de princípios, normas e padrões de contabilidade e de auditoria, podendo, no exercício de suas atribuições regulamentares, adotar, no todo ou em parte, os pronunciamentos e demais orientações técnicas emitidas. (Incluído pela Lei nº 11.638, de 2007)"

Desse modo, nos casos em que certa autarquia em regime especial detém competência formal e desenvolve em geral as atividades supracitadas, então essa entidade seria, em fato, uma agência reguladora. Em sentido oposto poderia se concluir, quando constatado que a autarquia sequer dispõe das prerrogativas inerentes a um regime especial e é incompetente, do ponto de vista jurídico, para exercer de forma autônoma atividades típicas de regulação (*v.g.* controle de tarifas, resolução de conflitos setoriais entre partes interessadas e fiscalização de contratos de concessão).

Ora, diante da existência de entidades com funções regulatórias, atuando sob regime especial, não parece se justificar a taxatividade do rol constante do art. 2º da Lei nº 13.848/2019, que restringe a aplicação da norma geral às autarquias expressamente identificadas pela Lei como agências reguladoras. Nesse sentido, questiona-se não somente a razoabilidade dessa restrição, mas se propõe a aplicação analógica da lei para a abarcar entidades outras que, tal como as agências reguladoras, atuam com independência sob regime especial, e respondem de forma direta e notória para a regulação da economia, nos termos do art. 174, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Em fato, a proposta desenvolvida neste artigo mostra-se alinhada com o interesse público, uma vez que da integração da norma legal aos regimes das entidades indicadas decorreriam os seguintes efeitos: a) maior uniformização dos processos decisórios, de controle social e de prestação de contas; b) aplicação de normas gerais sobre o regular funcionamento da ouvidoria; c) garantia de instrumentos legais para efetiva articulação e interação com outras entidades e órgãos da Administração Pública, tendo em vista especialmente a defesa da concorrência e a proteção dos consumidores e do meio ambiente.

5 CONCLUSÃO

A Lei nº 13.848/2019 é considerada um marco relevante no setor regulatório nacional, vez que introduziu no ordenamento jurídico alterações importantes no tocante à gestão, à organização, ao processo decisório e ao controle social das agências reguladoras. Isso porque o aludido diploma busca evitar que essas entidades se tornem inoperantes, sobretudo em razão da conduta dos agentes públicos responsáveis por sua direção. Desse modo, para garantir o devido cumprimento das políticas públicas às quais se encontram vinculadas, o legislador estabeleceu uma série de soluções a serem implementadas pelas agências reguladoras.

Dentre as medidas destacadas no artigo com base na Lei nº 13.848/2019 está, por exemplo, a realização de consultas e audiências públicas, anteriormente à adoção de

alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. Além disso, o novel diploma também se ocupa da prestação de contas e do controle social sobre as agências reguladoras. Nesse sentido, cada uma dessas entidades deve elaborar anualmente um relatório circunstanciado de suas atividades, em que se destacará o cumprimento da política do setor, definida pelos Poderes Legislativo e Executivo, bem com o cumprimento dos planos estratégicos e de gestão.

Consoante se observou, no entanto, a aplicação da Lei nº 13.848/2019 incide apenas sobre as agências reguladoras, mencionadas no art. 2º. Assim, restam excluídas do seu âmbito de incidência as autarquias federais, em regime especial, que, tradicionalmente, exercem funções regulatórias. Devido ao alinhamento das novas regras com o interesse público e sua pertinência com o trabalho desenvolvido pelo BCB, pela SUSEP, pela CVM e pelo CADE, pugna-se pela aplicação analógica da lei, a fim de integrar as suas disposições gerais ao regime jurídico dessas e de outras entidades que lhes sejam equiparadas.

No tocante aos efeitos da integração normativa, o artigo destacou a maior uniformização dos processos decisórios, bem como a garantia de base legal para o exercício do controle social, a exigência quanto às prestações de contas dos dirigentes, o regular funcionamento dos órgãos de ouvidoria, bem como o incentivo à articulação entre as autarquias reguladoras e a sua interação com outros órgãos e entidades públicos.

REFERÊNCIAS

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

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Contrato de Gestão e a Ouvidoria no Anteprojeto de Lei Sobre a Gestão, a Organização e o Controle Social das Agências Reguladora (Parecer). *In*: Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR (Org.) **A Organização e o Controle das Agências Reguladoras**. Críticas aos Anteprojetos de Lei. Porto Alegre: ABAR, 2004, p. 9-38.

ARAÚJO, Edmir Netto de. A aparente autonomia das agências reguladoras. *In*: MORAES, Alexandre de (Coord.) **Agências reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **PPA 2016-2019**. [ca. 2016]. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/ppa2016-2019. Acesso em: 06 jan. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. **R. Dir. Adm**., n. 229, p. 285-311, jul./set. 2002.

BINENBOJM, Gustavo. Agências Reguladoras Independentes, Separação de Poderes e Processo Democrático. *In*: OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de (Coord.) **Direito**

Administrativo Brasil – Argentina. Estudo em homenagem a Agustín Gordillo. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 195-222.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966**. Dispõe sôbre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0073.htm. Acesso em: 05 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962** [Revogada]. Regula e repressão ao abuso do Poder Econômico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4137.htm. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6385.htm. Acesso em: 09 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994**. Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8934.htm. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acesso em: 05 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras**.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm. Acesso em: 31 dez. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Projeto de Lei Complementar nº 112, de 17 de abril de 2019**. Dispõe sobre a autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira do Banco Central do Brasil, define seus objetivos e altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=34DC9B8FB605

5BEE420F979D4E744FB6.proposicoesWebExterno2?codteor=1734556&filename=PLP+112/2019. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1949/RS**. Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS). Necessidade de prévia aprovação pela Assembleia Legislativa da indicação dos conselheiros. Constitucionalidade. Demissão por atuação exclusiva do Poder Legislativo. Ofensa à separação dos poderes. Vácuo normativo. Necessidade de fixação das hipóteses de perda de mandato. Ação julgada parcialmente procedente. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Intimados: Assembleia Legislativa Do Estado Do Rio Grande Do Sul; Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Dias Toffoli, 17 de setembro de 2014. 2014. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7237463. Acesso em: 04 jan. 2020.

CARVALHO, Carlos Eduardo Vieira de. **Regulação de serviços públicos**: na perspectiva da constituição econômica brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). **Agenda Regulatória CVM 2019**. 2019b. Disponível em: http://www.cvm.gov.br/noticias/arquivos/2019/20190204-1.html. Acesso em: 06 jan. 2020.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). **Custo de Observância Regulatória**. 2019c. Disponível em: http://www.cvm.gov.br/legislacao/custo_observancia.html. Acesso em: 06 jan. 2020.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). **Institucional**. 2019a. Disponível em: http://www.cvm.gov.br/menu/acesso_informacao/institucional/sobre/cvm.html. Acesso em: 06 jan. 2020.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Competências do Cade**. 2019a. Disponível em: http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/copy_of_competencias/capa-interna. Acesso em: 06 jan. 2020.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Histórico do Cade**. 2019b. Disponível em: http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/historico-do-cade. Acesso em: 06 jan. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

NUNES, Edson et al. **O Governo Lula e as Mudanças nas Agências Reguladoras**. Mapeamento do noticiário sobre as Agências Reguladoras no período de 01/12/2002 a 30/11/2004. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, jan. 2005. Disponível em: http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_17.pdf. Acesso em: 02 jan. 2020.

ROSA, Maria Eduarda Fleck da. **O poder normativo da Comissão de Valores Mobiliários**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SOUSA, Rodrigo Farias de. **William F. Buckley Jr., National Review e a crítica conservadora ao liberalismo e os direitos civis nos EUA, 1955-1968**. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, Niterói, 2013.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP). **Apresentação**. 2019. Disponível em: http://www.susep.gov.br/menu/a-susep/apresentacao. Acesso em: 06 jan. 2020.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP). **Deliberação nº 217, de 19 de dezembro de 2018.** Aprova o Plano de Regulação para o exercício de 2019. Disponível em: http://www.susep.gov.br/setores-susep/seger/codin/delib217.pdf. Acesso em: 06 jan. 2020.

TINANO, Marcelo Maciel. **Controle Externo e Autonomia das Agências Reguladoras**: estudo de casos da ANEEL. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Fundação Mineira De Educação e Cultura, Universidade Fume, Belo Horizonte, 2015.