

# **VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**JANAÍNA RIGO SANTIN**

**JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM**

**JOSÉ SÉRGIO SARAIVA**

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 Haydêe 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 Marcílio 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

D597

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

Coordenadores: Janaína Rigo Santin; José Sérgio da Silva Cristóvam; José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-936-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

---

### **Apresentação**

#### DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I reuniu-se no VII Encontro Virtual do CONPEDI, que ocorreu de 24 a 29 de junho de 2024 no formato síncrono, com a temática "A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade".

Uma temática mais do que extremamente oportuna - na verdade, realmente necessária, em especial após o terrível período de isolamento social, com todas as dificuldades decorrentes da severa pandemia da Covid-19, do que decorre o relevo do debate da pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade, inclusive a partir de um novo olhar para a sustentabilidade e para os problemas advindos da exploração desenfreada dos recursos naturais no planeta - o que vem agora reforçado pelas catástrofes climáticas que tristemente assolaram o Rio Grande do Sul agora em maio de 2024. Há uma série de problemas e questões que esperam respostas e propostas de solução, a perpassar necessariamente pela discussão sobre a regulação e limites dos avanços da ciência e das inovações em prol da preservação da vida no planeta.

Neste contexto, o evento proporcionou aos participantes uma perspectiva multidimensional do Direito, capaz de incorporar os aspectos positivos da intensa revolução informacional de forma integrada com os objetivos do desenvolvimento sustentável, o que ficou também evidenciado a partir dos debates, trocas e contribuições dos participantes do nosso Grupo de Trabalho (GT), sendo que os artigos do GT Direito Administrativo e Gestão Pública I gravitaram em torno das seguintes temáticas:

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PODER-DEVER DA APLICAÇÃO DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE
2. ATO ADMINISTRATIVO E CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE EM HARMONIA COM A INTERDEPENDÊNCIA DOS PODERES
3. CONVOCAÇÃO DE PRESIDENTES E DIRETORES DE AGÊNCIAS REGULADORAS PELO PODER LEGISLATIVO — INTELIGÊNCIA DO ART. 50 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

4. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA E DA LITIGIOSIDADE EXCESSIVA.

5. QUALIFICANDO A LEGISLAÇÃO: A ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DA ADVOCACIA PÚBLICA NA ELABORAÇÃO DE NORMAS

6. CRIMES DE COLARINHO BRANCO: A IMPUNIBILIDADE E SELETIVIDADE NOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

7. O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB O ASPECTO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

8. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O CONTROLE REPRESSIVO NA DEFESA DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESSENCIAIS: A NOVA LEI 14.230/21 COMO INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL

9. DA UTILIZAÇÃO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NA INVESTIGAÇÃO DE CASOS DE VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA

10. DESAPROPRIAÇÃO “DE BAIXO PARA CIMA” DE BENS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

11. DESAPROPRIAÇÕES: ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES NO DECRETO-LEI 3.365/41 PELAS LEIS 14.421/22, 14.620/23 E O IMPACTO DAS NOVAS TECNOLOGIAS

12. O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO SOB O VIÉS JUDICIAL, COM A OBSERVAÇÃO DE SUAS ESPECIFICIDADES PROCEDIMENTAIS

13. LICITAÇÕES ELETRÔNICAS - AVANÇOS TECNOLÓGICOS E DESAFIOS A SEREM SUPERADOS: UMA ANÁLISE DO SISTEMA CATMAT/CATSERV

14. A ANÁLISE SUBJETIVA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA PARA JULGAMENTO DE HABILITAÇÃO EM PROCESSOS LICITATÓRIOS E O PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO

15. ATIVISMO CONTROLADOR: UM ESTUDO COMPARATIVO A PARTIR DO ACÓRDÃO Nº 1211/2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

16. O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE COBRANÇA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: CASO DO GESTOR FALECIDO

17. LINDB - ART. 20 - VALORES, PRINCÍPIOS E REGRAS - O CONSEQUENCIALISMO NA DECISÃO DE ORIGEM ABSTRATA - A ACEITAÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA

18. POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA CONEXÃO DO FUTURO NO MUNICÍPIO DE SAQUAREMA-RJ.

19. DO DESCUMPRIMENTO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA PELO MEC E PELO INEP NAS DENÚNCIAS CONTRA FACULDADES POR IRREGULARIDADES NO ENADE

20. PROTEÇÃO DE DADOS E SEU CONFLITO APARENTE NAS TROCAS DE INFORMAÇÕES ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS

De nossa parte, estamos honrados pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e autoras e demais participantes.

Cumprimentos ao CONPEDI, pelo destacado empenho e a qualidade da organização de mais este evento virtual, congregando pesquisadores em torno da socialização da pesquisa científica produzida na área do Direito!

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas temáticas!

De Florianópolis (SC), Passo Fundo (RS) e Franca (SP), julho de 2021.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF) e Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Prof. Dr. José Sérgio Saraiva – Faculdade de Direito de Franca (FDF)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I apresentados no VII 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 edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**CONVOCAÇÃO DE PRESIDENTES E DIRETORES DE AGÊNCIAS  
REGULADORAS PELO PODER LEGISLATIVO — INTELIGÊNCIA DO ART. 50  
DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA**

**SUMMONING OF PRESIDENTS AND DIRECTORS OF REGULATORY  
AGENCIES BY THE LEGISLATIVE POWER — UNDERSTANDING ARTICLE 50  
OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC**

**Bruno Felipe de Oliveira e Miranda <sup>1</sup>**

**Resumo**

O artigo discute se é constitucionalmente válida a convocação, pelo Congresso Nacional, de presidentes e diretores de agências reguladoras para prestar informações. Debate-se a inteligência e interpretação do art. 50 da Constituição da República de 1988, analisando-se os limites, as condições e as possibilidades que o dispositivo outorga ao Poder Legislativo no contexto da fiscalização do Poder Executivo. Enfoca-se o problema específico da convocação de membros de agências reguladoras para fins de controle parlamentar, refletindo se esse tipo de convocação é amparado pelo texto constitucional brasileiro. Avaliam-se os precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Congresso Nacional a respeito do tema. Sugere-se que a convocação de presidentes e diretores de agências é compatível com as disposições constitucionais, tratando-se de um mecanismo constitucionalmente válido de controle das agências pelo Parlamento. S jurisprudência do STF e a prática legislativa não excluem por completo a possibilidade de convocação de dirigentes de agências — desde que não se lhes pretenda aplicar o regime do crime de responsabilidade, em caso de não comparecimento ou de não prestação das informações e esclarecimentos demandados pelo Legislativo.

**Palavras-chave:** Constituição, Poder legislativo, Controle parlamentar, Agências reguladoras, Convocação de presidentes e diretores

**Abstract/Resumen/Résumé**

The article discusses the constitutional validity of summoning presidents and directors of regulatory agencies by the Congress to provide information. It debates the understanding and interpretation of Article 50 of the 1988 Constitution, analyzing the limits, conditions, and possibilities that the provision grants to the Legislative Power in the context of supervising the Executive Power. It focuses on the specific issue of summoning members of regulatory agencies for parliamentary oversight purposes, reflecting on whether such summoning is supported by the Brazilian constitutional text. The precedents of the Supreme Federal Court and the Congress regarding the matter are evaluated. It is suggested that the summoning of presidents and directors of agencies is compatible with constitutional provisions, being a constitutionally valid mechanism for the Parliament's control over the agencies. The

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutorando em Direito da Regulação (FGV-Rio). Procurador do Estado e Advogado.

Brazilian Supreme Court jurisprudence and legislative practice do not entirely exclude the possibility of summoning agency leaders — provided that they are not subjected to the regime of criminal responsibility in cases of non-attendance or failure to provide the requested information and clarifications by the Legislative.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Constitution, Legislative power, Parliamentary control, Regulatory agencies, Summoning of presidents and directors



## 1. Introdução

Pode a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer de suas Comissões convocar o presidente de uma agência reguladora para que, pessoalmente, preste informações sobre assunto previamente determinado?

Uma primeira resposta: *não*. A Constituição da República de 1988 não autoriza a convocação de presidentes nem de diretores de agências reguladoras para prestar informações.

Quer na sua redação original, quer na redação conferida pela Emenda Constitucional de Revisão nº 02/1994, o art. 50 da Constituição somente autoriza a convocação de ministro de Estado ou de titulares de órgãos diretamente subordinados à presidência da República.

No caso de presidentes e de diretores de agências reguladoras autônomas — porque ausente a subordinação à presidência, e também porque inaplicável o regime sancionatório do crime de responsabilidade — a referida convocação seria constitucionalmente inviável.

O presente artigo busca demonstrar que esta interpretação é incorreta.

Debate-se o desacerto de uma interpretação restritiva do art. 50 do texto constitucional e identificam-se, ademais, outras alternativas exegéticas possíveis.

O curso hermenêutico proposto é o de que a fiscalização e controle das agências reguladoras — respaldada, dentre outros, pelos arts. 49, inciso X, e 58, §2º, inciso II, da Carta — abrange, em uma relação do tipo gênero-espécie, o ato de convocação para prestar esclarecimentos. Argumenta-se que o fato de o regime sancionador do crime de responsabilidade não alcançar a presidência ou diretoria da agência não impede, *tout court*, que o Parlamento se valha da convocação.

No núcleo desse argumento encontra-se a premissa de que o controle parlamentar da burocracia executiva abrange não apenas a Administração Direta, podendo ser exercido por meio de diferentes mecanismos — mecanismos esses que abrangem o ato de convocação.

Analisa-se neste trabalho, portanto, as condições, limites e possibilidades da convocação, pelo Parlamento brasileiro, de presidentes e diretores de agências reguladoras para prestar informações — designadamente à luz do art. 50 da Constituição (mas não apenas dele).

A segunda seção do artigo explora o que seria a exegese mais restritiva do referido preceptivo constitucional. Debate-se não apenas essa exegese mais angusta do texto, mas também por que se avalia que se trata de uma interpretação equivocada (e mais do equivocada, uma interpretação descabida da constituição).

Nas seções três e quatro, rastreiam-se outras rotas hermenêuticas possíveis — rotas que legitimam, em maior ou menor extensão, a convocação de presidentes e diretores de agência.

Para fundamentar essa trajetória interpretativa, desenvolvem-se argumentos na linha de que a convocação para prestar esclarecimento é um dos instrumentos, um dos mecanismos da caixa de ferramentas do controle parlamentar da burocracia.

No quinto item, empreende-se análise empírica, de tipo qualitativo, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e de precedentes do próprio Poder Legislativo em torno do tema.

Investigam-se casos concretos do Legislativo, assim como precedentes do STF — a maioria deles firmado em sede de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade —, com o objetivo de elucidar caminhos interpretativos já assentados, a fim de perquirir se há uma orientação nítida e já firmada sobre a matéria.

O método do trabalho é descritivo e hermenêutico (tomando por objeto central o texto da constituição brasileira de 1988), valendo-se ainda de análise empírica qualitativa (sobre os precedentes judiciais do STF e casos concretos no Legislativo) e de revisão bibliográfica (a respeito do tema do controle parlamentar da burocracia).

## **2. A pior interpretação impossível: inconstitucionalidade do controle parlamentar das agências reguladoras, por meio da convocação de seus dirigentes para prestar esclarecimentos e informações**

Primeiro, analise-se o que seria a interpretação mais restritiva do art. 50 da Constituição da República. A interpretação que, examinando a redação e a estrutura do dispositivo constitucional, enxerga nele uma vedação absoluta à convocação de dirigentes de agências reguladoras, para prestar pessoalmente informações sobre assunto previamente determinado.

Radiografado o *caput* do art. 50 da Constituição brasileira de 1988, identifica-se nele a seguinte arquitetura: o Parlamento (órgão pleno ou comissões) pode convocar (i) ministro de Estado ou (ii) quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à presidência da República, com o objetivo de prestar pessoalmente informações sobre assunto previamente determinado.

A esse dever, o preceptivo atrela uma sanção: a ausência sem justificativa adequada implica crime de responsabilidade.

Nos dois parágrafos do art. 50, essa mesma estrutura é, sob certa perspectiva, realçada. No parágrafo primeiro, ao se prever a possibilidade de ministro de Estado comparecer, *sponte sua*, ao Parlamento, para expor assunto de relevância de sua pasta — ou seja, mais uma vez, é um ministro de Estado (titular de órgão diretamente subordinado à presidência) que pode ser agente (desta feita agente *ativo*) da prestação de informações ao Congresso.

A seu turno, no parágrafo segundo, fala-se em uma espécie de “convocação por escrito” — o pedido de informações por escrito é definido como igualmente cogente, e o seu desatendimento também importa crime de responsabilidade.

Diante dessa estrutura, onde os óbices à convocação de dirigentes de agências reguladoras, pelo Parlamento? Dois impedimentos saltam à vista.

O primeiro: o art. 50 da Constituição fala expressamente em ministro de Estado (indicação específica do agente público) ou — em uma formulação que é mais genérica — titulares de órgãos diretamente subordinados à presidência.

Ora, é fora de dúvidas que, a uma, dirigentes de agências reguladoras não são ministros de Estado. Eles não integram a estrutura da Administração Pública Direta, não se amoldam ao perfil dos arts. 87 e 88 da Constituição, e não estão vinculados ao presidente da mesma maneira que ministros de Estado.

A duas: as agências não são, dentro do esquadro do regime jurídico brasileiro em vigor, diretamente subordinadas à presidência da República (ARAGÃO, 2002, p. 208).

Eliminando qualquer dúvida que pudesse haver, o art. 3º da Lei nº 13.848/2019 é inequívoco ao assinalar que a natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos.

Assim, ausente a tutela administrativa e a subordinação hierárquica, descabe equiparar diretores de agência reguladoras a ministros de Estado — impossibilidade de equiparação essa que consubstancia razão bastante e suficiente para que se recuse a convocação de dirigentes de agência sob o pálio do art. 50.

Mas há uma segunda razão para que se afaste a aplicação do art. 50. Uma razão que inclusive se conecta com a primeira.

É que o dispositivo constitucional atrela uma consequência muito específica ao descumprimento da convocação para prestar informações — a sanção do crime político de responsabilidade.

Ora, uma vez que os dirigentes de agências — além de não estarem subordinados à presidência, e justamente porque não estão subordinados — não se submetem ao regime jurídico do crime de responsabilidade, o comando do art. 50 não lhes seria extensível.

E o comando não se lhes estende justamente porque a sanção, a única sanção a ele atribuída, não apanha os diretores de agências reguladoras.

Assim, por motivos de natureza jurídica, estrutura e eficácia, seria incabível a convocação de diretores — e o art. 50 da Carta não lhes alcançaria.

Essa, portanto, a interpretação mais restritiva, mais contida, mais angusta do art. 50 do texto constitucional brasileiro.

E é pertinente observar que esse curso hermenêutico, essa inteligência refreada da norma, não é cerebrina nem meramente hipotética. Não se trata de uma leitura “de laboratório”, empreendida aqui para fins meramente argumentativos ou didáticos. Pelo contrário.

Note-se que, no ano de 2010, o então senador Aloizio Mercadante formulou proposição legislativa para emendar o texto constitucional, a fim de que, alterada a redação dos arts. 50 e 52, fosse nominal e expressamente prevista a possibilidade de convocar diretores de agências reguladoras para prestar informações (DIRIGENTES, 2010).

De acordo com o parlamentar, a intenção dessa proposição — autuada como Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 43/2007 — era de estabelecer um canal direto do Parlamento com as agências. O escopo da proposta era o de obter um detalhamento das atividades das agências reguladoras, para que seus dirigentes explicassem as dificuldades administrativas que enfrentam e dialogassem sobre o aperfeiçoamento legislativo dos marcos regulatórios.

Defendeu-se textualmente, na justificação da proposta, que o Congresso Nacional passasse a ter o poder de convocação dos dirigentes das agências, “assim como acontece hoje com os Ministros de Estado” (BRASIL, 2007). É dizer: a PEC foi formulada precisamente por se entender que, na atual configuração, o texto constitucional não franqueia a convocação de dirigentes de agências reguladoras.

Pois bem. Descrita, então, no que consiste essa interpretação mais restritiva — qual o seu conteúdo, qual o racional que a preside —, convém agora destacar por que se avalia que essa interpretação é uma má interpretação, uma leitura equivocada do dispositivo constitucional.

Ou seja, por que razão — a despeito da consistência dos dois argumentos que a fundamentam — seria uma interpretação ruim da Carta brasileira.

E não só uma interpretação ruim, mas — é possível ir uma nota além — a rigor uma interpretação impossível do art. 50 da Constituição. Em suma, por que seria *a pior interpretação, e uma interpretação impossível* do texto constitucional.

É possível indicar ao menos cinco razões para tanto — cinco razões essas que não excluem outras contraditas e contra-argumentações possíveis, mas que resumem bem a percepção veiculada neste trabalho: (i) a interpretação restritiva isola o art. 50, deixando de considerar outros dispositivos constitucionais aplicáveis (nomeadamente os arts. 49, inciso X, e 58, §2º, incisos II e V, da Carta), nesse sentido incidindo na falha exegética clássica de “interpretar o texto constitucional em tiras”; (ii) extrai da noção de subordinação, contida no enunciado constitucional do art. 50, um efeito que o constituinte não atribuiu (nem poderia pretender atribuir); (iii) não percebe que o cerne do art. 50 é a imputação do crime de responsabilidade — e que esse regime sancionatório não exclui, *per se*, a existência de (e a convivência com) outros regimes de convocação e controle parlamentar da burocracia; (iv) absolutiza o mecanismo de convocação mediante sanção, como se fosse o único instrumento de controle parlamentar possível de ser manejado pelos congressistas; (v) não percebe as diferentes gradações e os diversos níveis de constrangimento que são aplicáveis no contexto do controle parlamentar da burocracia administrativa — deixando de considerar que nem toda sanção é jurídica, e que nem todo controle parlamentar da burocracia ocorre por meios estritamente jurídicos.

Cada um desses cinco (contra-)argumentos será analisado nas duas seções subsequentes da presente exposição — nos quais se procura demonstrar, seriadamente, quais seriam outras interpretações possíveis e, finalmente, qual seria, no particular, a melhor inteligência detectada para o texto constitucional.

### **3. Uma interpretação possível**

Examinemos agora o que seriam outros cursos hermenêuticos possíveis para o texto constitucional.

Outras alternativas exegéticas que, à luz dos contra-argumentos anteriormente elencados, apontam para a constitucionalidade, para a plena validade e admissibilidade do controle parlamentar das agências reguladoras, via convocação de seus dirigentes para prestar informações e esclarecimentos.

Por que, então, seria possível aos parlamentares empreenderem convocação de dirigente de agências reguladoras, considerados os limites do art. 50 do texto constitucional?

Essa possibilidade decorre, em essência, da leitura de que o art. 50 não é o único aplicável. A regência da matéria — da matéria da convocação de agentes públicos pelo Congresso em especial, e do controle da burocracia administrativa em geral — não ocorre exclusivamente por força e por virtude do referido preceito da constituição. Há outros dispositivos constitucionais aplicáveis, e eles legitimam a convocação de dirigentes de agências (assim como de outros agentes públicos) para prestar informações e esclarecimentos.

O art. 49, inciso X, por exemplo, atribui ao Congresso Nacional (e atribui de modo exclusivo) a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo.

E mais ainda: no rol desses atos sujeito ao controle, inclui os da administração indireta — como o texto expressamente enuncia e reforça. Sendo fora de dúvidas que as agências reguladoras inserem-se na categoria subjetiva da administração indireta, é igualmente certo que elas encontram-se abrangidas pela fiscalização parlamentar autorizada pelo dispositivo.

Além disso, cabe considerar também o enunciado do art. 58, §2º, incisos II e V, que autorizam, respectivamente, às comissões do Congresso e suas Casas, realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (inciso II) e solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão (inciso V).

Desses dois dispositivos extrai-se a permissão de que o parlamento brasileiro solicite a oitiva ou a prestação de informações por parte de dirigentes de agências reguladoras. A interpretação restritiva isola o art. 50, deixando de considerar outros dispositivos constitucionais aplicáveis (nomeadamente os arts. 49, inciso X, e 58, §2º, incisos II e V, da Carta), nesse sentido incidindo na falha exegética clássica de “interpretar o texto constitucional em tiras”.

E a grande questão seria então: como compatibilizar esses enunciados com o art. 50? A solução não chega a ser exatamente complexa.

Os arts. 49, inciso X, e 58, §2º, harmonizam-se com o art. 50 na medida em que, no enunciado deste, prevê-se um tipo de convocação absolutamente cogente, e ao qual se atrela uma sanção jurídica muito dura e específica — e que, por força de sua própria natureza, somente pode apanhar determinada categoria de agentes públicos (vale dizer, os ministros de Estado, sujeitos ao regime de crime político).

Outros agentes, portanto, podem até ser convocados pelo Parlamento — mas o que a eles não se poderá aplicar é a sanção do crime de responsabilidade.

Outras autoridades, logo — os dirigentes de agências reguladoras inclusive —, podem perfeitamente ser convocadas pelo Legislativo.

Ainda que não sejam autoridades subordinadas à presidência da República. E ainda que não se encontrem sujeitas ao crime de responsabilidade, em caso de não comparecimento.

O que sucede é que o grau de constrangimento — jurídico e político — desse tipo de convocação é sensivelmente mais reduzido do que o nível de coatividade a que se encontram submetidos os ministros de Estado. Isso porque, insista-se: caso um dirigente de agência reguladora, uma vez convocado pelo Congresso para prestar esclarecimentos e informações, deixe de atender ao chamado, a consequência jurídica não será a configuração do crime de responsabilidade. Na verdade, sequer há uma consequência jurídica prevista para essa situação.

O tipo de constrangimento a que se sujeitam essas autoridades é o de tipo estritamente político; uma censura de natureza política, que pode assumir multifárias dimensões, a que o Parlamento poderá (ou não) sujeitar o agente público em questão.

Esta a hermenêutica que, sem desrespeitar os limites e as restrições veiculadas no art. 50 da Constituição, ao mesmo tempo prestigia outros comandos constitucionais que asseguram, em favor do Legislativo, os controles dos atos das agências reguladoras e, no mesmo contexto, a realização de audiências e a solicitação de depoimentos a qualquer autoridade.

Ou seja: a melhor inteligência do art. 50 da Constituição da República é aquela que não o entende isoladamente; que não o considera e não o interpreta de modo apartado e desarticulado de outros enunciados constitucionais que lhe são indissociáveis; e que não percebe o mecanismo de convocação para prestar esclarecimentos com uma lógica de tudo ou nada (*all-or-nothing fashion*), mas sim como um contínuo com diferentes gradações coativas e distintos níveis sancionatórios associados.

A exigência de uma interpretação sistemática da constituição, portanto, consubstancia o principal ponto de apoio argumentativo, para que se sustente a possibilidade de convocação de dirigentes de agências, fora do quadro e dos limites do art. 50.

Há, porém, outros aspectos hermenêuticos — internos ao próprio art. 50 do texto constitucional — que merecem ser igualmente considerados, notadamente no que também contribuem para a linha interpretativa aqui sugerida.

Isso porque a leitura excessivamente restritiva do art. 50 extrai da noção de subordinação, contida no enunciado constitucional, um efeito que o constituinte não atribuiu — e provavelmente nem poderia pretender atribuir. Explica-se.

Como sabido, a noção de subordinação, nos domínios do direito administrativo, traduz a noção de superioridade de caráter interno, decorrente do poder hierárquico, e que transcorre no contexto de um processo de desconcentração administrativa (MOREIRA NETO, 2009, p. 285).

Distingue-se da noção de vinculação, que encerra uma atividade de controle da entidade da Administração Direta sobre a Administração Indireta, disciplinada pela lei, com o objetivo de monitorar a atuação no tocante à consecução das finalidades públicas que justificaram a sua criação (MOTTA, 2014).

Sucedeu que, no contexto da constituinte que produziu o texto final de 1988, o modelo de agências reguladoras — assim como o modelo de governança consubstanciado no Estado Regulador — ainda não se encontrava consolidado (GUERRA, 2015, p. 22).

Dessa forma, é natural que o texto constitucional não pudesse antecipar, em um enunciado constitucional, um determinado modelo de organização administrativa que somente seria desenhado e cristalizado anos depois. Ou seja: não se tinha em mira a situação específica das agências reguladoras — pela tão só circunstância de que elas praticamente não existiam.

Mais do que isso, e aprofundando o argumento: não se pode necessariamente subscrever a leitura de que, ao falar em subordinação, o texto constitucional tenha pretendido fazer menção ao sentido técnico, dogmático de subordinação — isto é, em subordinação *stricto sensu*, tal como descrita pela doutrina de direito administrativo.

Finalmente, mesmo que o texto tenha falado, realmente, em subordinação *stricto sensu*, ainda assim — e como exposto anteriormente — é perfeitamente válida a convocação de ministros de Estado (sancionada com crime de responsabilidade), com outras modalidades de convocação para prestar informações que, legitimadas por outros preceptivos constitucionais, dirigem-se a autoridades diversas (aos quais não é aplicável o regime do crime de responsabilidade, tratando-se de convocação com um constrangimento de tipo fraco, estritamente político).

Aprofundando esse aspecto, convém destacar que o que a interpretação mais restritiva — uma interpretação no sentido da impossibilidade de convocação de dirigentes de agências — não percebe que o cerne, o aspecto mais saliente a do art. 50 é a imputação do crime de responsabilidade.

A verdadeira essência desse dispositivo é cominar, a determinadas autoridades específicas — isto é, aquelas vinculadas à presidência por um nexo de subordinação e de responsabilidade política —, o dever incontornável de acatar as convocações do Congresso.

Ocorre que esse regime sancionatório mais severo não exclui, *per se*, a existência de (e a convivência com) outros regimes de convocação e controle parlamentar da burocracia. Regimes de convocação juridicamente menos severos — porquanto não sancionados, em caso de não atendimento à convocação, com uma infração penal —, mas ainda assim um regime de



convocação, no âmbito do qual autoridades públicas (dirigentes de agência inclusas) podem perfeitamente ser chamadas a prestar esclarecimentos e informações.

Um regime de convocação em que a autoridade chamada pode inclusive decidir não comparecer, sem que essa ausência seja juridicamente sancionada — não significando, porém, que não possa ser politicamente censurada (por exemplo, com uma não recondução para um determinado posição dirigente de uma agência reguladora, ou mesmo com algum tipo de medida política direcionada não à pessoa do dirigente faltante, mas sim em face da própria agência reguladora).

Em síntese, a leitura excessivamente restrita do art. 50 absolutiza o mecanismo de convocação mediante sanção jurídica de crime de responsabilidade, como se fosse o único instrumento de controle parlamentar possível de ser manejado pelos congressistas. Ocorre que decisivamente não é. O arsenal de ferramentas de controle — controle jurídico e controle político — é amplo, e a melhor interpretação possível é aquela que tem em mira essa diversidade.

#### **4. A melhor interpretação possível**

Qual, então, a melhor interpretação possível? A melhor interpretação possível tanto do art. 50 (isoladamente considerado), quanto do regime constitucional de controle parlamentar da burocracia administrativa (e das agências reguladoras inclusive)?

Talvez não exista uma única linha interpretativa possível; e tampouco a melhor interpretação possível do conjunto normativo seja nitidamente discernível. Entretanto, parece evidente a melhor exegese da constituição — quanto ao tema do controle parlamentar da Administração Pública — parte de uma premissa, de um conjunto de premissas importantes, das quais decorrem a hermenêutica mais adequada do texto constitucional.

Essas premissas — que são não apenas interpretativas ou de direito positivo, mas também teóricas — repousam na percepção de que o controle do Poder Legislativo sobre as agências reguladoras, e sobre a sua respectiva produção normativa, assume diferentes contornos, e arvora-se em uma ampla diversidade de instrumentos (GUERRA; SALINAS, 2018, p. 405).

As estratégias de controle das agências, porque distribuídas em um amplo espectro de alternativas institucionais, não se resume à dinâmica de comando-e-controle juridicamente sancionada.

Uma interpretação mais adequada dos dispositivos constitucionais analisados neste trabalho, portanto, revela-se antecipadamente atenta às diferentes ferramentas, aos distintos momentos, às diferentes gradações e aos vários níveis de constrangimento que são aplicáveis no contexto do controle parlamentar da burocracia administrativa — não deixando de considerar, ademais, que nem toda sanção é jurídica, e que nem todo controle parlamentar da burocracia ocorre por meios estritamente jurídicos.

Nem todo controle da Administração Pública é controle jurídico, no sentido de mobilizar exclusivamente normas, procedimentos e consequências estritamente de direito. Especialmente quando esse controle parte do Poder Legislativo — controle que, no sistema constitucional brasileiro, indubitavelmente é atribuição do Parlamento, como deixa evidente o art. 49, inciso X, do texto de 1988 —, uma ampla gama de estratégias é passível de adoção para controlar as agências, e para intervir e direcionar a produção normativa dessas entidades.

Daí por que a literatura que se debruça sobre o tema do controle parlamentar da burocracia — e os pressupostos teóricos que ela subscreve ou mobiliza — revela-se útil, no que joga luzes sobre a variedade de instrumentos de controle das agências.

Controle das agências que, primeiramente, apresenta-se ao longo de um extenso espectro de fases ou momentos. Daí se falar, por exemplo, em controle prévio material (previsão de regras sobre aspectos materiais da regulação), controle prévio procedimental (regras legislativas sobre o processo de produção normativa) e controle posterior (igualmente material ou procedimental) (GUERRA; SALINAS, 2018, p. 414).

Mas não só. Além dos diferentes *momentos* do controle, ele apresenta também diferentes *perfis*, e também diferentes *estratégias* (HUBER; SHIPAN, 2002, p. 248).

De fato, o controle pode apresentar nota marcadamente jurídica — como é o caso da convocação de ministro de Estado para prestar informações, e da imposição de sanção de crime de responsabilidade em caso de omissão; assim como é o caso da sustação de um ato da presidência da República que extrapole os limites do poder regulamentar (art. 49, inciso V) —, ou ainda apresentar feição mais política — pense-se na situação de uma agência reguladora, que após resistir a medidas de monitoramento ou de pedido de informações por parte do Congresso, passa a ter o processo de nomeação de seus respectivos dirigentes mais escrutinado, demorado e rígido.

Uma consequência que não é juridicamente imposta por nenhuma norma constitucional, mas que é uma solução politicamente viável dentro do sistema.

Além disso, diferentes estratégias podem ser esgrimidas. Posturas mais reativas ou mais proativas, diferentes técnicas de sanção, recompensa ou monitoramento — todas se

somam e se agregam, incrementando o cardápio de possibilidades dos parlamentares, no exercício do controle (HUBER; SHIPAN, 2002, p. 248-249). Em essência, diferentes tipos de problemas informacionais conduzirão a diferentes tipos de respostas institucionais — especialmente respostas de desenho institucional —, e a eficácia do controle parlamentar residirá justamente na capacidade de combinar diferentes medidas e estratégias, atentas às virtudes (e às deficiências) de cada uma delas (HUBER; SHIPAN, 2002, p. 253).

A conformidade (*compliance*) da burocracia administrativa é alcançada — ou pelo menos buscada pelo Parlamento — por meio da combinação de diferentes e complementares medidas de controle.

E é nesse sentido que se argumenta, portanto, que a melhor interpretação possível do texto constitucional é a que enxerga, no chamamento de diretores de agências reguladoras para prestar informações e esclarecimentos, uma medida válida de controle.

Ainda que se trata de uma versão fraca de chamamento, mesmo que essa convocação não desperte nem atraia as consequências que são próprias do regime do art. 50 da constituição, e a despeito de o grau de constrangimento a ela associados serem um tanto quando reduzidos, cuida-se, mesmo assim, de uma estratégia válida de controle.

Um expediente admissível de monitoramento e supervisão da Administração, não apenas no que se inscreve nas competências do Congresso explicitamente inscritas no art. 58, §2º, incisos II e V, que autorizam realizar audiências públicas e solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão, mas também porque se insere no extenso gradiente de ferramentas disponíveis a bem do controle parlamentar.

Repare-se que não se trata, aqui, de proceder a uma avaliação crítica da qualidade desse método de controle — isto é, se a ferramenta de convocação de diretores de agências reguladoras, para prestar informações, é uma ferramenta boa ou ruim em si mesma, ou ainda se tem sido manejada pelo Legislativo brasileiro de modo virtuoso ou vicioso —, assim como o objetivo não é de empreender o mapeamento e diagnóstico de como (e para que finalidades efetivas) uma modalidade de convocação dessa natureza tem sido empregada pelo Congresso. Que poderia ser um instrumento utilizado para objetivos estranhos ao controle das agências, e que poderia degradar para uma ferramenta de mera pressão política, disso não se duvida. Mas a questão colocada não é essa.

O ponto a ser salientado é — apenas — de que uma hermenêutica adequada da constituição coloca esse instrumento como uma ferramenta viável.

E até mesmo para efetivamente elucidar se essa ferramenta de fato é admitida, convém rastrear, empiricamente, como o STF, na interpretação da constituição, e o Congresso, na interpretação da constituição e dos seus próprios poderes, tem encaminhado a questão.

## 5. Análise empírica

A análise empírica aqui encaminhada segue dois cursos: (i) primeiro, o mapeamento das decisões proferidas pelo STF a respeito do tema, nomeadamente quanto à interpretação e aplicação do art. 50 da CRFB; (ii) segundo, identificação de situações concretas em que o Poder Legislativo — quer em nível federal, quer em nível estadual — tenha convocado ou tentado convocar presidentes ou diretores de agências para prestar esclarecimentos pessoalmente.

Objetiva-se, por meio do primeiro levantamento, identificar a linha jurisprudencial seguida pelo Supremo — se é que há uma linha de entendimento nítida perfilada pela Corte —, indicando o entendimento do tribunal, a interpretação que tem sido veiculada e a argumentação que foi subscrita nos casos paradigmáticos.

Já por meio do segundo recenseamento, procura-se averiguar se há uma praxe legislativa já encaminhada (ou mesmo consolidada) a respeito do tema. Da mesma forma que a análise empreendida em relação aos precedentes judiciais, o intento é apurar se há algum tipo de orientação dominante no âmbito dos Parlamentos, a respeito da admissibilidade e dos limites da convocação de diretores de agências reguladoras.

Começemos pelos precedentes do Supremo.

E começemos observando que existe uma nítida orientação por parte do STF, no sentido de que os Estados-membros, por força do princípio da simetria, devem observar a sistemática de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. Dessa forma, e ainda na esteira dessa orientação, os Estados não estão autorizados a *ampliar* o rol de autoridades sujeitas à fiscalização direta pelo Legislativo e à sanção por crime de responsabilidade.

Com efeito, em julgados proferidos em sede de controle concentrado de normas, via ação direta de inconstitucionalidade, o STF assentou — em mais de uma oportunidade — a invalidade da ampliação do rol de autoridades sujeitas à convocação, cominada com sanção de crime de responsabilidade, pelo Poder Legislativo.

O princípio da simetria e a competência privativa da União para legislar sobre o tema corporificariam os principais argumentos (e os principais parâmetros de controle) para invalidar as normas constitucionais estaduais que adotassem esse modelo.<sup>1</sup>

Na ADI nº 3.279, por exemplo, examinou-se a validade de norma da Constituição do Estado de Santa Catarina, na qual se previa a possibilidade de a Mesa da Assembleia Legislativa encaminhar, após deliberação do Plenário, pedidos de informação ao governador, aos secretários de Estado e aos titulares de fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, importando em crime de responsabilidade a recusa ou não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.<sup>2</sup>

O Supremo declarou, assim, a inconstitucionalidade da norma. E por qual fundamento?

O principal argumento veiculado no voto do ministro relator — cabendo registrar que a decisão foi por unanimidade — trilhou o caminho da ofensa à competência privativa da União para legislar sobre crimes de responsabilidade.

Ao ampliar o rol de autoridades que figurariam como sujeitos ativos do crime de responsabilidade, por descumprimento da convocação ou do pedido de informações formulado pela Assembleia, restaria caracterizada a inconstitucionalidade.

Da leitura do julgado e das suas razões, portanto, depreende-se que o problema parece residir mais na extensão do regime de responsabilidade do que no fato de entidades da administração indireta terem sido incluídas. É dizer: a inconstitucionalidade da norma estadual catarinense decorre do desrespeito à matriz constitucional delineada para o regime do crime de responsabilidade — quer no tocante à competência legislativa para definir essas infrações políticas, quer no alusivo ao perfil das autoridades que podem figurar como sujeitos ativos do crime de responsabilidade.

Não se extrai, da ADI nº 3.279, ou de outros acórdãos examinando a mesma matéria, uma vedação em absoluto à convocação de determinadas autoridades (que não ministros ou secretários de Estado) para prestar informações.

---

<sup>1</sup> Orientação semelhante foi veiculada nas ADI's nº 3.279, 5.300, 5.416, todas apreciadas pelo Pleno.

<sup>2</sup> “Art. 41. A Assembleia Legislativa ou qualquer de suas comissões poderá convocar Secretário de Estado e titulares de Fundações, Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados, importando a ausência injustificada em crime de responsabilidade. (...) § 2º A Mesa da Assembléia Legislativa encaminhará, após deliberação do Plenário, pedidos de informação ao Governador, aos Secretários de Estado e aos titulares de Fundações, Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, sendo que a resposta deverá estar acompanhada de cópias de documentos compatíveis com as informações prestadas pelo órgão inquirido, importando em crime de responsabilidade a recusa ou não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.”

O que extrai dos arestos é um impedimento a que se estenda, a essas autoridades, o regime do crime de responsabilidade (neste caso, o crime de responsabilidade em tese configurado em face do não atendimento à convocação feita pelo Parlamento).

Dessa maneira, pelo menos em primeira linha, não se extrai, dos precedentes do STF, uma proscrição, um impedimento em absoluto a que se convoquem *dirigentes de agências reguladoras* a prestar esclarecimentos e informações.

Pelo menos desde que não se pretenda aplicar, a esses agentes, o regime (e a sanção) do crime de responsabilidade.

É verdade que, na ADI 3.279, o ministro Cezar Peluso, relator do acórdão, argumentou que “*As autarquias (...) inserem-se na chamada administração pública indireta, na condição de entidades, donde ser equivocada a simetria estabelecida (...) entre seus dirigentes e os titulares de órgãos diretamente ligados à Presidência*”. Em uma primeira leitura, a referida afirmação implicaria um reconhecimento de que as agências reguladoras, enquanto autarquias, não seriam equiparáveis aos órgãos diretamente ligados à Presidência da República — donde a invalidade da convocação de dirigentes, diante da ausência de simetria.

Mais uma vez, porém, a análise detida do julgado e do voto-condutor permite entrever que o cerne, o verdadeiro ponto em discussão, é a extensão do regime e da imputação do crime de responsabilidade aos dirigentes desse tipo de entidade. O que se debateu não foi a possibilidade de convocação, *per se*, de dirigentes de agências reguladoras ou entidades análogas.

Não. O *thema decidendum*, em todos os casos, disse respeito ao regime sancionatório previsto como decorrência da não observância da convocação. Ou seja: trata-se de uma jurisprudência muito mais relacionada à competência legislativa sobre crime de responsabilidade do que sobre as condições e limites da convocação pelo Legislativo para prestar informações, em si mesma considerada.

A formulação do voto do ministro relator, na ADI nº 6.651, por exemplo, equaciona bem a questão.

Fala-se que, nos termos da jurisprudência do Tribunal, não restam dúvidas de que a inclusão de “*dirigentes da administração indireta no rol de possíveis convocados (sob pena de crime de responsabilidade) acarreta, de forma necessária, a violação da competência privativa da União (art. 22, I, CRFB/88)*”.

A redação empregada, usando a expressão “sob pena de crime de responsabilidade”, entre parênteses, evidencia (ou no mínimo sugere) que reside nele — e apenas nele — a dificuldade.

Ou seja, e mais uma vez: um problema típico de competência legislativa para definir crimes de responsabilidade, e não uma restrição ao mecanismo parlamentar de controle em si, via convocação de determinados agentes (e desde que desatrelado de um mecanismo sancionatório grave, como o dos crimes de responsabilidade).

Mais uma vez, insista-se no argumento lançado em item precedente: a vedação à aplicação do regime do crime de responsabilidade, para o não atendimento à convocação efetuada pelo Legislativo, não significa que o chamamento, com um grau reduzido de constrangimento, não seria válido.

O constrangimento para a ausência do dirigente convocado será sobretudo de tipo político, e não o regime (jurídico) do crime político.

Pois bem. Analisadas as coordenadas dos precedentes do STF, e empreendida a primeira análise empírica, passemos à segunda análise — aquela consubstanciada na identificação de situações concretas em que o Poder Legislativo, quer em nível federal, quer em nível estadual, tenha convocado ou tentado convocar presidentes ou diretores de agências para prestar esclarecimentos pessoalmente.

No âmbito federal, há notícia de convocação de dirigentes de agências reguladoras para prestar informações ao Congresso — não significando, porém, que essa convocação foi atendida nos moldes em que formulada.

Dois exemplos. No primeiro, dirigentes da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) foram convocados para prestar esclarecimentos em uma audiência pública na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado. Embora chamados, os diretores não compareceram, enviando apenas representantes — em uma situação que inclusive motivou, entre os senadores, debates a respeito de introduzir explicitamente, na constituição, que esse tipo de convocação seria obrigatória (SENADO, 2018).

No segundo caso, ocorrido no contexto da pandemia do coronavírus (SARS-CoV-2, causador da Covid-19), os partidos políticos Rede Sustentabilidade (Rede) e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) apresentaram requerimentos para convocação do presidente da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), para explicar a suspensão dos testes de vacina que estavam sendo desenvolvidos.

Um caso em que, além de terem sido requisitadas informações ao ministro da pasta da Saúde, também diretores da agência federal foram chamados pelo Congresso.

Já na esfera estadual, é possível identificar que a convocação de dirigentes de agências reguladoras ocorre com alguma frequência.

E não só com alguma frequência — aparentemente, não há grandes dúvidas (nem constrangimentos) quanto à possibilidade de convocação de membros das agências.

Tanto assim que, em buscas por requerimentos de convocação de presidentes de autarquias estaduais, não é difícil encontrar referências a situações em que dirigentes de agências foram chamados, pelas Assembleias Legislativas, a prestar diferentes tipos de esclarecimentos sobre os temas de sua responsabilidade.

No caso da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, um caso ilustra essa prática. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instituída no ano de 2016, para investigar alegadas irregularidades na prestação de serviço de fornecimento de energia elétrica executado pelas concessionárias, examinou requerimento de convocação de dois dirigentes de agências reguladoras.

Solicitou-se a convocação do Diretor Presidente da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP) para prestar esclarecimentos e informações sobre os serviços prestados pelas concessionárias de energia elétrica do Estado de São Paulo, e também do Diretor Geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) — isto é, do dirigente de uma autarquia federal (CPI, 2016). Um caso interessante, em que se convocou não apenas um dirigente integrante da Administração Indireta do Estado, mas também um diretor de autarquia integrante da estrutura administrativa da União.

Em um segundo exemplo, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, instalou CPI para investigar despejo de esgoto em complexo lagunar relevante no Estado. Além da concessionária responsável pelos serviços de água e esgoto, foi convocado o presidente da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico (Agenera) (CPI, 2024).

Embora relacionados ao contexto de atuação das comissões parlamentares de inquérito, os casos ilustram, na esteira de outros que podem ser mencionados, como, ao menos na esfera estadual, a convocação de diretores de agências é uma prática já integrada ao ferramental de controle parlamentar da burocracia. Ainda que sem uma reflexão mais detida a respeito de seus limites, aparentemente uma ferramenta já incorporada.

## **6. Conclusões**

O trabalho abordou o tema do controle parlamentar da burocracia administrativa, enfrentando especificamente a questão da possibilidade — à luz da Constituição de 1988 — de convocação de diretores de agências reguladoras para prestar, ao Legislativo, informações e esclarecimentos sobre assunto previamente determinado.



Analisou-se a interpretação constitucional mais restritiva, que identifica na redação do art. 50 da Constituição um óbice intransponível à referida convocação. Identificaram-se os dois principais argumentos que amparam essa exegese mais contida — o da exigência de subordinação dos agentes convocáveis à presidência, e a necessidade de que estejam sujeitos ao regime do crime de responsabilidade.

Procedeu-se, na sequência, à crítica dessa linha interpretativa. Argumentou-se que a convocação deve ser entendida como expressão de gênero, abrangendo diferentes espécies de chamamento de autoridades públicas, de acordo com o grau de constrangimento (jurídico ou estritamente político) que lhes seja próprio.

Sustentou-se, em síntese, que pelo menos cinco argumentos desabonam a interpretação mais restritiva: (i) ela isola o art. 50, deixando de considerar outros dispositivos constitucionais aplicáveis (nomeadamente os arts. 49, inciso X, e 58, §2º, inciso II, da Carta), desprestigiando uma inteligência sistemática da Carta; (ii) extrai da noção de subordinação, contida no enunciado constitucional do art. 50, um efeito que o constituinte não atribuiu; (iii) não percebe que o cerne do art. 50 é a imputação do crime de responsabilidade — e que esse regime sancionatório não exclui, *per se*, a existência de (e a convivência com) outros regimes de convocação e controle parlamentar da burocracia; (iv) absolutiza o mecanismo de convocação mediante sanção, como se fosse o único instrumento de controle parlamentar possível de ser manejado pelos congressistas; (v) não percebe as diferentes gradações e os diversos níveis de constrangimento que são aplicáveis no contexto do controle parlamentar da burocracia.

Finalmente, empreendeu-se levantamento empírico de precedentes do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria, assim como da praxe legislativa já encaminhada a respeito do tema. Esse levantamento, de tipo qualitativo, permitiu depreender que a jurisprudência do STF e a prática legislativa não excluem por completo a possibilidade de convocação de dirigentes de agências — desde que não se lhes pretenda aplicar o regime do crime de responsabilidade, em caso de não comparecimento ou de não prestação das informações e esclarecimentos demandados pelo Legislativo.

## **Referências bibliográficas**

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2007**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/81119>>. Acesso em 19 de jul. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 6.651**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 18 fevereiro 2022, publicado em 21 fevereiro 2022.

CPI Apura Denúncias Contra Prolagos. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/48190>>. Acesso em 19 de jul. de 2023.

CPI Energia Elétrica. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/comissao/ata/?idAta=10355&comissao=13260&legislatura=18>>. Acesso em 19 de jul. de 2023.

DIRIGENTES de agências reguladoras podem ficar sujeitos a convocação do Senado e da Câmara. **Agência Senado**, Senado Federal, jul. de 2010. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/07/21/dirigentes-de-agencias-reguladoras-podem-ficar-sujeitos-a-convocacao-do-senado-e-da-camara>>. Acesso em 19 de jul. de 2023.

GUERRA, Sérgio. Aperfeiçoando a Regulação brasileira por agências: quais lições podem ser extraídas do sesquicentenário modelo norte-americano? *In*: GUERRA, Sérgio (coord.) **Teoria do Estado Regulador**. Curitiba: Juruá, p. 13-106, 2015.

GUERRA, Sérgio; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Controle político da atividade normativa das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, vol. 9, n. 3, set.-dez. 2018.

HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R. Rational Delegation or Helpless Abdication? The Relationship between Bureaucrats and Politicians. *In*: **Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy**. Cambridge University Press, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MOTTA, Fabrício. Administração direta e indireta. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. **Tratado de Direito Administrativo**. Vol.2: Administração Pública e servidores públicos. São Paulo: Thomson Reuters, 2014.