

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV**

**JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA**

**LUCIANA DE ABOIM MACHADO**

**CARLOS EDUARDO DO NASCIMENTO**

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

#### **Diretoria - CONPEDI**

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Conselho Fiscal:**

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

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

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

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

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

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

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

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

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

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

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

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

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

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

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

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **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

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas IV[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Ricardo Caetano Costa, Luciana de Aboim Machado, Carlos Eduardo do Nascimento – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-293-3

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

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho “Direitos Sociais e Políticas Públicas IV” reúne pesquisas que refletem a complexidade, a pluralidade e os desafios contemporâneos na construção de políticas públicas orientadas pelos direitos fundamentais. Os estudos apresentados evidenciam não apenas a diversidade temática que atravessa a agenda pública brasileira, mas também a urgência de respostas jurídicas, institucionais e sociais capazes de assegurar dignidade, inclusão e equidade em diferentes contextos.

Nesta edição, o GT contempla reflexões que vão desde os impactos da era digital na liberdade de expressão e no direito da personalidade, até a análise profunda de políticas setoriais voltadas à educação, previdência, mobilidade urbana, direitos das crianças, população em situação de rua, pessoas trans, mulheres deslocadas, pessoas privadas de liberdade e demais grupos historicamente vulnerabilizados.

A diversidade dos trabalhos evidencia uma preocupação transversal: compreender como o Estado formula, implementa e aperfeiçoa políticas públicas em um cenário marcado por transformações tecnológicas, tensões morais, desigualdades estruturais e novos paradigmas internacionais.

Entre os temas apresentados, destacam-se:

- Liberdade de expressão e direito da personalidade na era digital, problematizando limites e desafios no ambiente virtual;
- Garantia de inclusão previdenciária, com análise da sua estrutura constitucional;
- Políticas de alimentação escolar, com enfoque na proteção dos direitos da personalidade da criança;
- Capacitação profissional e empoderamento feminino em comunidades remotas, articulando empreendedorismo, educação itinerante e inclusão econômica;
- Democratização do acesso a práticas esportivas e culturais em comunidades carentes, com estudo do Projeto Movimento Sempre Presente;

- Inclusão digital escolar e sua centralidade para a educação e a cidadania;
- Ética e política em Aristóteles, como marco teórico para avaliar políticas destinadas à população em situação de rua;
- Integridade pública sob a ótica da moralidade kantiana;
- Processo estrutural como solução para a insuficiência de vagas em creches públicas;
- Direito à não tortura no sistema prisional, com análise da ADPF 347;
- Crítica ao conceito censitário de família e seus reflexos nas políticas públicas;
- Políticas públicas de esporte, cultura e lazer, novamente com foco no Movimento Sempre Presente;
- Políticas de mobilidade urbana no Rio de Janeiro, analisadas sob a luz da literatura histórico-ficcional;
- Dignidade humana no fechamento dos manicômios judiciais;
- Risco de captura das agências reguladoras e seus impactos na eficiência estatal;
- Necropolítica do desenvolvimento e os deslocamentos forçados de mulheres no capitalismo global;
- A Corte Interamericana como “policy maker” ambiental, explorando direitos humanos e cooperação climática;
- Responsabilidade civil digital como política de proteção de dados;
- Exclusão da população trans no mercado de trabalho e a necessidade de políticas inclusivas;
- Efetividade dos direitos fundamentais dos transgêneros, com a análise da atuação do STF.

Ao articular abordagens teóricas e empíricas, críticas e propositivas, o GT se consolida como um espaço de diálogo acadêmico comprometido com a construção de um Estado democrático

capaz de promover justiça social. A presente coletânea, portanto, reafirma a importância da pesquisa jurídica e multidisciplinar para transformar realidades, influenciar decisões públicas e fortalecer a proteção dos direitos fundamentais no Brasil e na América Latina.

# **RISCO DE CAPTURA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS E LEGAIS E IMPLICAÇÕES QUANTO À EFICIÊNCIA NO SETOR REGULADO**

## **RISK OF REGULATORY CAPTURE OF REGULATORY AGENCIES: ANALYSIS OF LEGAL AND REGULATORY INSTRUMENTS AND IMPLICATIONS FOR EFFICIENCY IN THE REGULATED SECTOR**

**Marcos Vinícius de Jesus Miotto** <sup>1</sup>

**Arthur Pires** <sup>2</sup>

**Nicolas Tonholo Marangoni** <sup>3</sup>

### **Resumo**

O presente artigo examina o risco de captura das agências reguladoras no Brasil, analisando os instrumentos jurídicos existentes e suas implicações quanto à eficiência no setor regulado. As agências reguladoras, concebidas como autarquias especiais dotadas de autonomia administrativa, funcional e financeira, desempenham papel central na regulação de setores estratégicos, como energia, telecomunicações, saúde, transportes e petróleo. Entretanto, a proximidade com os agentes regulados e a influência de interesses políticos e econômicos expõem essas instituições à captura regulatória. A pesquisa, conduzida pelo método dedutivo, com apoio em referências bibliográficas e legislativas, demonstra que o ordenamento jurídico nacional prevê mecanismos relevantes de contenção, em especial o instituto da quarentena, que impõe restrições temporárias ao exercício de atividades por ex-dirigentes no setor regulado. Todavia, verificou-se que tais instrumentos, embora representem avanços normativos, revelam-se insuficientes quando considerados isoladamente, dada a possibilidade de atuação indireta e a fragilidade do controle efetivo. Conclui-se que o enfrentamento do risco de captura requer a adoção de medidas complementares, como critérios técnicos mais rigorosos para a escolha de dirigentes, fortalecimento da transparência e participação social. Assim, a pesquisa contribui para o debate acadêmico e prático ao evidenciar a necessidade de aprimoramento normativo e institucional para assegurar a independência, a credibilidade e a eficiência das agências reguladoras brasileiras.

**Palavras-chave:** Agências reguladoras, Captura regulatória, Dirigentes, Eficiência, Quarentena

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article examines the risk of regulatory capture of regulatory agencies in Brazil,

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito. Especialista em Direito Público e em Direito Administrativo. Professor universitário.

<sup>2</sup> Graduando em Direito pelo Centro Universitário de Jales (UNIJALES).

<sup>3</sup> Graduando em Direito pelo Centro Universitário de Jales (UNIJALES).

analyzing the existing legal instruments and their implications for efficiency in the regulated sector. Regulatory agencies, conceived as special autarchies endowed with administrative, functional, and financial autonomy, play a central role in regulating strategic sectors such as energy, telecommunications, health, transportation, and oil. However, the proximity to regulated entities and the influence of political and economic interests expose these institutions to regulatory capture. The research, conducted through the deductive method and supported by bibliographic and legislative references, demonstrates that the Brazilian legal framework provides relevant containment mechanisms, particularly the institute of “quarantine,” which imposes temporary restrictions on the activities of former directors in the regulated sector. Nevertheless, it was found that such instruments, although representing normative progress, prove insufficient when considered in isolation, given the possibility of indirect involvement and the weakness of effective oversight. The study concludes that addressing the risk of capture requires the adoption of complementary measures, such as more rigorous technical criteria for the selection of directors, the strengthening of transparency, and the promotion of social participation. Therefore, this research contributes to both academic and practical debate by highlighting the need for normative and institutional improvements to ensure the independence, credibility, and efficiency of Brazilian regulatory agencies.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Regulatory agencies, Regulatory capture, Directors, Efficiency, Quarantine

## 1 INTRODUÇÃO

O risco de captura das agências reguladoras constitui um dos maiores desafios enfrentados pelo modelo de Estado Regulador no Brasil. Criadas para assegurar a imparcialidade e a tecnicidade na regulação de setores estratégicos da economia, tais entidades autárquicas especiais foram concebidas para atuar com autonomia frente ao Poder Executivo e aos agentes privados.

Contudo, a proximidade com os setores regulados, aliada a fragilidades institucionais, expõe essas agências ao fenômeno da captura, caracterizado pela apropriação da função regulatória por interesses privados em detrimento do interesse público. O presente estudo delimita-se, assim, a analisar os instrumentos jurídicos e legais disponíveis para a contenção desse risco e suas implicações quanto à eficiência no setor regulado.

A relevância do tema decorre da centralidade das agências reguladoras na implementação de políticas públicas e na regulação de setores essenciais, como energia, telecomunicações, transportes, saúde e petróleo. Do ponto de vista acadêmico, a análise do fenômeno contribui para o amadurecimento dos estudos em Direito Administrativo e Regulação, estimulando reflexões críticas sobre a autonomia institucional e a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos normativos de proteção do interesse público.

O objetivo geral do presente artigo consiste em investigar a eficácia dos instrumentos jurídicos e legais voltados à prevenção da captura das agências reguladoras, avaliando suas limitações. Para tanto, foi analisada a posição das agências reguladoras no âmbito da Administração indireta, bem como as principais formas de captura, propondo alternativas normativas para o fortalecimento da imparcialidade regulatória.

No primeiro capítulo, examinou-se o conceito de Administração Pública sob a perspectiva subjetiva e orgânica, destacando-se a distinção entre Administração direta e indireta e a posição das autarquias especiais no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse contexto, foram apresentadas as agências reguladoras como autarquias dotadas de regime jurídico diferenciado.

O segundo capítulo dedicou-se à análise da atuação das agências reguladoras e ao risco de captura. Abordou-se a relevância da função regulatória e os fatores que comprometem sua neutralidade, como pressões políticas e econômicas, além de se discutir a dinâmica da captura regulatória e suas consequências para o interesse público.



No terceiro capítulo, analisou-se o instituto da quarentena como instrumento jurídico voltado à contenção da captura, com reflexões acerca das previsões normativas da Lei nº 9.986/2000 e de legislações específicas de diferentes agências, destacando-se as alterações introduzidas pela Lei nº 13.848/2019 e as críticas doutrinárias quanto à suficiência e à eficácia do mecanismo para resguardar a independência das entidades reguladoras.

Para tanto, adotou-se o método dedutivo, partindo do estudo da captura para a análise de instrumentos específicos previstos na legislação para sua prevenção. A investigação apoiou-se, desse modo, em pesquisa bibliográfica e legislativa, com tratamento qualitativo dos dados, o que permitiu uma abordagem crítica, voltada à interpretação normativa e à identificação de lacunas e possíveis aprimoramentos normativos.

## **2 O ENQUADRAMENTO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA**

Paulo e Alexandrino (2024, p. 19) assinalam que, sob o prisma formal, subjetivo ou orgânico, a Administração Pública corresponde ao conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes reconhecidos pelo ordenamento jurídico como tal, independentemente da natureza das atividades que desempenham, embora, como regra, exerçam funções administrativas. Essa estrutura pode se organizar de forma direta (centralizada) ou indireta (descentralizada).

A *priori*, a Administração direta corresponde à estrutura formada pelos entes da federação, ou seja, pela União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, que exercem suas competências constitucionais por intermédio de seus próprios órgãos (como Ministérios, Secretarias e Gabinetes) e agentes públicos.

Segundo Di Pietro (2024, p. 459), a Administração indireta é formada por pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas por lei ou cuja criação é autorizada por lei, para desempenhar atividades que competiriam à estrutura da Administração direta, a exemplo da prestação de serviços públicos ou intervenção no domínio econômico.

Assim, a Administração indireta compreende as pessoas jurídicas instituídas pelos entes da federação para a transferência de determinadas atribuições, fenômeno que a doutrina denomina descentralização administrativa. Essas entidades, como bem pontua Marinela (2024, p. 123), mantêm vínculo com a Administração direta, mas possuem personalidade jurídica, autonomia e patrimônio próprios.

As finalidades para a criação das entidades que compõem a Administração indireta são variadas, podendo incluir a execução de funções típicas do Estado, a prestação de serviços públicos e, em alguns casos, por expressa autorização constitucional, a exploração de atividades econômicas, desde que “[...] necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei” (Brasil, 1988).

Dessa forma, no âmbito da Administração Pública indireta brasileira, encontram-se diferentes tipos de entidades, como autarquias, a exemplo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), fundações públicas, como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), e empresas estatais, que podem assumir a forma de empresas públicas, como a Caixa Econômica Federal (CEF), ou até sociedades de economia mista, como o Banco do Brasil e a Petrobras.

Para Neto (2016, p. 69), as autarquias, foco central deste estudo, são pessoas jurídicas de direito público interno, instituídas por meio de lei específica, para desempenhar funções típicas de Estado de forma descentralizada, com autonomia administrativa, financeira e técnica, integrando, assim, a Administração Pública indireta.

Conforme Melo (2010, p. 161) destaca, as autarquias gozam de liberdade administrativa dentro dos limites da lei que as criou, não estando subordinadas a qualquer órgão do Estado, mas apenas sujeitas a controle finalístico, denominado de tutela ou supervisão ministerial.

Possuem, desse modo, patrimônio e recursos próprios, ainda que provenientes de transferências estatais ou de receitas vinculadas à sua atividade, exercendo suas gestões administrativa e financeira de forma descentralizada. Marinela (2024, p. 129) leciona, ainda, que as autarquias possuem personalidade jurídica própria, o que lhes confere certa independência em relação ao ente instituidor, permitir uma atuação mais especializada.

A personalidade jurídica própria e, por consequência, a autonomia das autarquias viabiliza uma atuação mais especializada e eficiente em determinados setores da atividade estatal. Nesse contexto, observa-se que o controle exercido sobre essas entidades é de natureza finalística (tutela ou supervisão ministerial), inexistindo relação hierárquica propriamente dita entre a Administração direta e a indireta.

Nesse sentido, Di Pietro (2024, p. 466) observa que a lei instituidora da autarquia delimita de forma precisa as finalidades que lhe competem, impedindo que seus administradores se afastem dos objetivos legalmente estabelecidos, justamente por não

deterem livre disponibilidade sobre os interesses públicos que lhes são confiados. Trata-se do denominado princípio da indisponibilidade do interesse público.

Como regra, a gestão das autarquias em geral é desempenhada por dirigentes que ocupam cargos em comissão, ou seja, de livre nomeação e exoneração por parte da autoridade competente (Marinela, 2024, p. 129-130).

Com isso, o provimento de referidos cargos não exige aprovação prévia em concurso público, sendo pautada, tão somente, em uma relação de confiança com a autoridade nomeante, definida por critérios discricionários, muitas vezes pautados por afinidade técnica ou política.

Essa circunstância, embora permita flexibilidade administrativa, pode comprometer a estabilidade e a tecnicidade da gestão, especialmente quando há mudanças de governo, uma vez que os ocupantes desses cargos podem ser substituídos a qualquer tempo, gerando desde já, no mínimo, certa insegurança jurídica ou mesmo receio de atuação e tomada de decisões que desagradem a autoridade nomeante.

Neto (2016, p. 69) explica que as Agências Reguladoras são autarquias especiais, criadas por meio de lei *stricto sensu*, com função de controle da prestação dos serviços públicos, ou seja, com a finalidade de regular, de fiscalizar e de aplicar sanções às empresas privadas que passaram a prestar os serviços públicos.

Dessa forma, podemos compreender as agências reguladoras como entidades, espécie do gênero autarquia, dotadas de um regime jurídico especial, que tem por característica uma maior autonomia funcional, administrativa e financeira, visando protegê-las de pressões políticas e garantir maior estabilidade e tecnicidade em sua atuação.

Um dos elementos centrais dessa maior autonomia conferida às agências reguladoras, segundo Grottl (2015, p. 15), é o fato de que seus dirigentes são nomeados para o exercício de mandatos fixos, e só podem perder o cargo através de renúncia, sentença judicial transitada em julgado ou Processo Administrativo Disciplinar (PAD).

Desse modo, embora as agências reguladoras se enquadrem, juridicamente, como espécies de autarquias, distinguem-se das demais por apresentarem um grau mais elevado de autonomia, conferido graças ao regime diferenciado de nomeação dos seus dirigentes, o que justifica uma classificação doutrinária como autarquias especiais.

Em um breve retrospecto histórico, durante as décadas de, 1980 e 1990, o Estado brasileiro teve uma atuação fortemente intervencionista na economia, exercendo papel não apenas regulador, mas também como empresário e investidor. Para Neto (2016, p. 64),

A partir do Estado Regulador na década de 1970, surge a necessidade de “modernizar” a máquina estatal, mormente a estrutura administrativa, para fazer frente à nova realidade mundial, que demandava respostas mais rápidas e efetivas do ente estatal. Para regular os setores econômicos, em especial os serviços que detêm o caráter público, antes desempenhados diretamente pelo Estado, surgiram as Agências Reguladoras, com o objetivo de regular e de fiscalizar os setores econômicos antes explorados diretamente pelo aparelho estatal, e que, a partir da década de 1990, no Brasil, passaram a ser explorados pelo setor privado.

Paralelamente, essa sobrecarga gerou um aumento expressivo nos gastos públicos, comprometendo a eficiência da prestação de serviços e agravando o quadro da dívida pública. Diante desse cenário, emergiu a necessidade de uma reforma administrativa, voltada para a racionalização do aparato estatal (Grottl, 2015, p. 67).

Foi nesse contexto que se iniciou um vigoroso processo de privatizações, caracterizado principalmente pela venda de diversas empresas estatais, com o objetivo precípuo de “enxugar” o “tamanho” do Estado, transferindo ao setor privado a execução de atividades econômicas que não precisariam ser necessariamente desempenhadas pelo poder público. Destacam-se, nesse cenário, as vendas de várias estatais, como o Nossa Caixa, o Banespa e a Telebrás. Para Melo (2010, p. 22):

Tal situação ensejou a transposição da prestação de serviços públicos e atividades econômicas do Estado para a iniciativa privada. Com isso, a atuação estatal ativa, através da exploração direta de serviços públicos pelo próprio Estado, começa a ser substituída por uma atuação estatal fiscalizatória e normativa sobre a iniciativa privada que explora a prestação dos serviços públicos concedidos pelo Estado.

Ocorre que, mesmo com a desestatização, o Estado não poderia se eximir da responsabilidade de garantir o funcionamento adequado desses setores. Assim, surgiu a necessidade de órgãos (ou entidades) reguladores, com a função de fiscalizar, normatizar e controlar a atuação da iniciativa privada em áreas estratégicas.

Esse movimento foi institucionalizado, entre outros instrumentos, pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que promoveu uma reforma administrativa e trouxe diretrizes para a eficiência da administração pública, a profissionalização da gestão e a redução de sua interferência direta na economia, reforçando, ao mesmo tempo, sua função reguladora.

Conforme se denota, a gestão de importantes setores deixou de ser responsabilidade exclusiva da Administração direta e passou a ser descentralizada para entidades da Administração indireta, garantindo-se, todavia, o controle de finalidade já citado como forma de garantir o equilíbrio necessário ao desenvolvimento econômico nacional.

A experiência histórica citada como marco inicial do modelo de agência reguladora remonta aos Estados Unidos, com a criação da Interstate Commerce Commission (ICC), em 1887, instituída para controlar e fiscalizar as práticas das empresas ferroviárias, que naquela época detinham poder monopolístico em diversas regiões do país (Neto, 2016, p. 52).

Isso acabou influenciando o ordenamento jurídico brasileiro que, com a desestatização, permitiu que a Administração Pública passasse a atuar como agente reguladora e fiscalizadora das atividades econômicas, especialmente por meio da criação de agências reguladoras.

Surgiram, assim, agências como a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica – Lei nº 9.427/1996), ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações – Lei nº 9.472/1997), ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Lei nº 9.478/1997) e ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Lei nº 9.782/1999).

Por terem sido criadas como agências reguladoras, essas entidades são autarquias especiais, integrantes da estrutura da Administração Pública indireta, com maior autonomia administrativa, financeira e, sobretudo, técnica. A expectativa era que essas características garantissem um grau de independência frente ao Poder Executivo.

Contudo, essa autonomia, embora essencial para o bom funcionamento das agências, não significou imunidade a pressões externas. A relação entre as agências reguladoras, os agentes regulados e o próprio Governo Federal se revelaram complexas e muitas vezes ambígua.

Em diversos casos, observou-se o fenômeno da captura, ou seja, a apropriação da função reguladora por parte dos próprios entes regulados, colocando em risco o interesse público que essas instituições deveriam proteger, tema este cuja discussão é o objeto principal do próximo tópico.

### **3 ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E O RISCO DE CAPTURA**

Como destacado no item anterior, as agências reguladoras são autarquias em regime especial, criadas com o objetivo de normatizar, fiscalizar e regulamentar a prestação de serviços públicos ou a atuação de setores econômicos considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional.

Por essa razão, sua atuação concentra-se em áreas sensíveis e de alto impacto na vida social e econômica do país, como os setores de energia, telecomunicações, saúde,

transportes e petróleo. Essas entidades possuem competências públicas que demandam atuação técnica e especializada, sendo, por isso, mais adequadas para regular serviços típicos do Estado, em setores que exigem decisões informadas por expertise técnico-administrativa e independência funcional. Justen Filho (2002, p. 30) explique que:

O objetivo da regulação é conjugar as vantagens provenientes da capacidade empresarial privada com a realização de fins de interesse público. Especialmente quando a atividade apresentar relevância coletiva, o Estado determinará os fins a atingir, mesmo quando seja resguardada a autonomia privada no tocante à seleção dos meios.

A criação das agências reguladoras, portanto, como destacado anteriormente, foi impulsionada pelo processo de Reforma Administrativa, especialmente a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, no contexto de retração do Estado empresário e fortalecimento do papel regulador estatal.

O novo paradigma administrativo passou a exigir a regulação de atividades econômicas com maior autonomia e rigor técnico, orientada por critérios técnicos frente ao mercado e à sociedade civil. Ademais, com seu regime jurídico diferenciado, as agências reguladoras são óbices à atuação de agentes movidos por interesses político-partidários ou privados.

Contudo, embora o modelo institucional das agências reguladoras tenha sido desenhado para garantir uma atuação eficiente, técnica e despolitizada, a experiência prática demonstra distorções significativas, sendo a mais grave delas o chamado risco de captura regulatória.

O risco de captura é apropriação, direta ou indireta, da função reguladora por parte dos próprios entes regulados, o que compromete a imparcialidade da agência, desvirtua sua finalidade pública e mina a confiança social nas instituições de regulação (Neto, 2016, p. 12).

A proximidade entre dirigentes das agências e os agentes regulados compromete a função estatal de controle, na medida em que os reguladores passam a adotar uma lógica de atuação que favorece interesses setoriais privados, e não o interesse público propriamente dito, caracterizando, de acordo com Martins (2010, p. 71), o que se denomina captura cognitiva e funcional. Paulo e Alexandrino (2024, p. 60) lecionam que

Fala-se em “captura” para descrever a situação em que o ente regulador, não sendo capaz de resistir ao poder econômico dos agentes do setor regulado, passa a atuar tendenciosamente em favor dos interesses desses agentes, ou seja, o ente regulador converte-se praticamente em um representante dos interesses das empresas do setor regulado, em

detrimento dos consumidores e usuários dos bens e serviços e do próprio Estado.

Martins (2010, p. 71) explica que “[...] quando ocorre um desequilíbrio no exercício da autonomia pelos entes reguladores, surge o chamado ‘risco da captura’, que implica na prevalência dos interesses de um dos polos em detrimento do interesse coletivo”. No exercício de suas funções, as agências reguladoras acabam recebendo pressões do governo, das empresas e dos próprios consumidores. Cada um desses grupos tenta defender seus interesses, o que pode acabar desviando a agência de sua verdadeira missão regulatória.

Considerando o acentuado nível de corrupção no Brasil, uma preocupação crescente no Direito é o risco de captura das agências reguladoras, processo pelo qual um regulador passa a agir em favor dos regulados, em detrimento do interesse público inicialmente estabelecido, uma vez que a base para o funcionamento do Direito Administrativo brasileiro é a supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Oliveira e Cardoso (2024, p. 916) reforçam que “[...] a agência reguladora em tese seria um elo de equilíbrio entre todos os agentes envolvidos, mas alguns fatores fazem com que coloque em risco essa característica de neutralidade”. Os fatores citados pelos autores podem se referir, por exemplo, a pressões políticas e econômicas que fragilizam a atuação imparcial do poder público, colocando em xeque a neutralidade institucional.

Nesse sentido, é importante analisar as causas desse fenômeno, e apresentar exemplos que demonstrem essa dinâmica, além de entender os instrumentos jurídicos existentes para tentar mitigar esse risco e questionar sua eficácia e atuação, destacando as lacunas do sistema e as possíveis melhorias dentro da legislação vigente.

Em uma primeira análise, é possível ilustrar a captura regulatória quando, por exemplo, os reguladores começam a ser influenciados pelas empresas que deveriam supervisionar, de modo a adotar políticas que favorecessem os interesses dessas empresas em vez do interesse público (Neto, 2016, p. 12-13).

No contexto brasileiro, este risco existe e pode se manifestar quando os reguladores, ao invés de protegerem os consumidores ou garantirem a justiça no setor, acabam favorecendo as grandes corporações privadas, seja por meio de decisões benevolentes, isenções de responsabilidade ou mesmo por uma proximidade indevida com os dirigentes dessas empresas (Zingales, 2015, p. 69).

Outrossim, é possível o risco de captura em ambientes nos quais há estreito relacionamento entre os reguladores e os regulados, a exemplo de vários profissionais que transitam entre o setor privado e as agências, criando um cenário de vulnerabilidade em que

os reguladores podem ser mais suscetíveis a pressões e interesses empresariais, prejudicando diretamente o interesse público e a própria função social exercida pela agência (Neto, 2016, p. 94).

Nesse contexto, diante ao exposto fica evidente que a atuação dos agentes reguladores, embora seja essencial para assegurar a efetividade e a credibilidade das políticas públicas, não está imune ao risco de captura regulatória. Esse risco pode comprometer a independência e a imparcialidade das agências, minando a confiança social em seu papel fiscalizador. Logo, a adoção de mecanismos preventivos se torna imperativa, como por exemplo o instrumento jurídico da quarentena.

#### **4 QUARENTENA COMO INSTRUMENTO LEGAL PARA EVITAR A CAPTURA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS**

Em que pese a maior autonomia conferida às agências reguladoras, fruto, sobretudo, do mandato de nomeação de seus dirigentes, conforme exposto nos tópicos anteriores, o fato é que referidas autarquias não estão totalmente alheias à possibilidade de ingerências internas, sobretudo diante da possibilidade do fenômeno da captura.

Em termos legislativos, não há, ainda, no ordenamento jurídico pátrio, muitos instrumentos normativos que visem obstaculizar e, menos ainda, eliminar a possibilidade de captura das agências reguladoras. A legislação nacional, portanto, ainda é tímida na adoção de medidas legais tendentes à reversibilidade deste cenário.

Nesse contexto, por exemplo, a Lei nº 9.986/2000, em sua redação originária, trazia a previsão, no artigo 8º, de um mecanismo que foi denominado pela doutrina como quarentena. Trata-se, na verdade, do impedimento voltado para ex-dirigentes no sentido de não poderem exercer atividades ou prestar serviços no setor regulado por quatro meses do término do mandato (Brasil, 2000).

Motta (2021) explica que o uso da palavra quarentena surgiu originalmente no campo da medicina preventiva, referindo-se ao afastamento temporário de uma pessoa com suspeita de doença, a fim de proteger a coletividade. Mais recentemente, no Brasil, a expressão passou a ser aplicada também no âmbito da ética pública e da governança.

Nesse contexto, Garnica e Kempfer (2019, p. 51) explicam que, no âmbito do Direito Administrativo, a quarentena designa o período em que alguém que deixou um cargo público



deve observar certas restrições, como a proibição de utilizar informações privilegiadas, prestar serviços ou estabelecer vínculos profissionais com determinados interessados.

Trata-se, em outras palavras, de um intervalo de impedimento durante o qual o ex-agente público não pode exercer determinadas atividades, que podem comprometer a parcialidade na atuação do setor público. Em 2019, referido dispositivo teve a redação alterada pela Lei nº 13.848/2019, passando a ter o seguinte teor:

Art. 8º. Os membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada ficam impedidos de exercer atividade ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva agência, por período de 6 (seis) meses, contados da exoneração ou do término de seu mandato, assegurada a remuneração compensatória (Brasil, 2019a).

Discorrendo acerca de mencionada alteração, Alexandrino e Paulo (2024, p. 60) destacam que o grande objetivo é evitar a situação pejorativamente nomeada como “porta giratória”: “[...] referência aos agentes que estão ora no setor privado, ora nos órgãos públicos de regulação do mesmo setor, em uma promiscuidade de interesses, de troca de informações privilegiadas”, em nítida incompatibilidade com a supremacia do interesse público.

Oliveira e Grotti (2023, p. 187) defendem que as alterações promovidas permitem o atendimento ao interesse público na medida em que “[...] fortalece o vínculo imparcial da regulação independente outorgada à Autarquia, de modo a preservar os interesses públicos a serem resguardados e implementados no setor regulado”.

De igual modo, Justen Filho (2002, p. 472) já defendia que há uma presunção de que, durante esse intervalo de tempo, o curso regular das atividades da agência reduziria a influência pessoal do ex-gestor, tornando ultrapassadas as informações privilegiadas que ele eventualmente detinha.

À par da previsão estabelecida na Lei nº 9.986/2000, a legislação que criou cada agência reguladora traz uma previsão específica sobre a matéria. Por exemplo, para a ANEEL, o ex-dirigente continua vinculado “[...] nos doze meses seguintes ao exercício do cargo, durante os quais estará impedido de prestar, direta ou indiretamente, independentemente da forma ou natureza do contrato, qualquer tipo de serviço às empresas sob sua regulamentação ou fiscalização” (Brasil, 1996).

Por sua vez, a Lei nº 9.472/1997 proíbe, em seu artigo 30, ao ex-conselheiro da ANATEL, que em até um ano após o término de seu mandato, represente pessoas ou interesses perante a Agência (Brasil, 1997a). Em sentido semelhante, para a ANP, a Lei nº

9.478/1997 dispõe que, com o término do mandato ou com a exoneração, o ex-diretor é impedido de prestar serviços a empresas do setor pelo prazo de doze meses (Brasil, 1997b).

A Lei nº 9.782/1999, que criou a ANVISA, também consignou a vedação expressa para o ex-dirigente representar pessoas e interesses no âmbito da aludida agência pelo prazo de um ano. De igual modo, proibiu o uso de “[...] informações privilegiadas obtidas em decorrência do cargo exercido, sob pena de incorrer em ato de improbidade administrativa”.

Registra-se, nesse último caso, que a configuração da improbidade administrativa exige o dolo específico, já que, desde as modificações inseridas na Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 14.230/2021, houve supressão de atos de improbidade administrativa culposos, “não bastando a voluntariedade do agente” (Brasil, 2021).

Não é demais ressaltar que, ao lado da previsão do instituto da quarentena, inclusive como forma de se evitar conflitos de interesses, a Lei nº 13.848/2019 ainda inseriu o artigo 8º-A na Lei nº 9.986/2000, proibindo a nomeação de determinadas pessoas para o exercício de cargos no Conselho Diretor ou na Diretoria Colegiada:

Art. 8º-A. É vedada a indicação para o Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada:

I - de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Secretário Municipal, dirigente estatutário de partido político e titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados dos cargos;

II - de pessoa que tenha atuado, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

III - de pessoa que exerça cargo em organização sindical;

IV - de pessoa que tenha participação, direta ou indireta, em empresa ou entidade que atue no setor sujeito à regulação exercida pela agência reguladora em que atuaria, ou que tenha matéria ou ato submetido à apreciação dessa agência reguladora;

V - de pessoa que se enquadre nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990;

VI - (VETADO);

VII - de membro de conselho ou de diretoria de associação, regional ou nacional, representativa de interesses patronais ou trabalhistas ligados às atividades reguladas pela respectiva agência.

Parágrafo único. A vedação prevista no inciso I do caput estende-se também aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas nele mencionadas.

Nota-se, com essas disposições, a importância da proteção institucional, notadamente com a adoção da quarentena e dessas vedações, que atuam como um instrumento de contenção de conflitos de interesses ao impedir que o conhecimento técnico

e estratégico adquirido pelo dirigente no exercício da função pública seja utilizado em benefício próprio ou de terceiros.

Assim, a medida contribui para a preservação da imparcialidade, da confiança pública e da credibilidade das decisões regulatórias, ao mesmo tempo em que reduz a já citada situação apelidada de “porta giratória”. Todavia, a previsão legal não ficou isenta de críticas na doutrina.

Conforme aponta Motta (2021), a própria Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) levantou a pauta no sentido de que o ponto central da quarentena não deve ser simplesmente o tempo de duração da restrição, mas a gravidade dos riscos que poderiam surgir com as novas atividades ou empregos que o ex-agente venha a assumir.

De fato, não basta que a legislação fixe, de forma genérica e abstrata, um prazo genérico de quarentena, sendo necessário avaliar se a restrição é adequada e suficiente para evitar danos ao interesse público, considerando o tipo de função que a pessoa vai desempenhar depois de deixar o cargo.

É que, muito provavelmente, considerando a função que antes exercia na agência, aquela pessoa teve acesso a informações privilegiadas e estratégicas, como os planos de fiscalização, os dados de concorrentes e até critérios técnicos ainda não divulgados. Com isso, o impedimento de seis meses não é suficiente, já que a pessoa ainda teria influência significativa.

Poder-se-ia pensar, então, por exemplo, em vez de simplesmente determinar “X meses de impedimento”, proibir que o ex-agente público trabalhe em empresas ou setores diretamente regulados pela autarquia em que atuava, independentemente do tempo decorrido.

Não nos parece razoável, contudo, o impedimento *Ad aeternum* de o ex-dirigente atuar em empresas da mesma área do setor regulado. Isso configuraria penalidade de caráter perpétuo, que é expressamente vedada pelo texto constitucional (artigo 5º, inciso XLVII, alínea “b”) (Brasil, 1988).

Qualquer previsão legal nesse sentido seria, a nosso ver, inconstitucional. Assim, há necessidade de impedimentos, desde que respeitado um prazo previamente definido – que não necessariamente seja de seis meses. Uma sugestão seria, por exemplo estabelecer um prazo mínimo, mas permitir, por exemplo, sua ampliação em hipóteses nas quais se verifica, diante do caso concreto, que o exíguo prazo de seis meses não seja suficiente.

Outra questão importante a ser mencionada, associada ao mencionado prazo, é a previsão do art. 8º, §2º, da Lei nº 9.986/2000, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37/2001, segundo o qual, no prazo do impedimento, “[...] o ex-dirigente ficará vinculado à agência, fazendo jus a remuneração compensatória equivalente à do cargo de direção que exerceu e aos benefícios a ele inerentes” (Brasil, 2001).

É que, com isso, há aumento nos custos para o Estado, que deve assumir o pagamento de remuneração compensatória aos ex-dirigentes durante o período desse impedimento, o que pode representar impacto orçamentário significativo, sobretudo em contextos de restrição fiscal.

Associado à essa circunstância, não é demais apontar que os ex-agentes podem atuar indiretamente junto a empresas reguladas por meio de consultorias, assessorias técnicas ou interpostas pessoas, esvaziando o propósito normativo da quarentena e comprometendo sua eficácia.

Por força do disposto no artigo 8º, §3º, da Lei nº 9.986/2000, o prazo de impedimento de seis meses para o exercício de atividades ou a prestação de serviços no setor regulado pela agência também se aplica “[...] ao ex-dirigente exonerado a pedido, se este já tiver cumprido pelo menos seis meses do seu mandato” (Brasil, 2000).

Dúvida frequente diz respeito às consequências práticas da violação à quarentena. Em termos legislativos, o artigo 8º, §4º, da norma supramencionada, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37/2001, prevê a configuração do crime de advocacia administrativa, “[...] sem prejuízo das demais sanções cabíveis, administrativas e civis” (Brasil, 2001).

Logo, além da tipificação penal da conduta, a imposição de sanções com natureza administrativa e civil permite a reparação integral do dano ao Estado, notadamente em situações que a violação da quarentena implica em prejuízos de ordem econômica para o setor regulado, com o consequente dever de indenizar.

Também discorrendo sobre medidas alternativas, Garnica e Kempfer (2019, p. 58) destacam o fortalecimento de meios para participação e controle social no processo de formulação e nas decisões das agências reguladoras, exigindo-se a transparência para alinhar as deliberações institucionais com os interesses da sociedade e garantir maior proximidade com os cidadãos.

Nesse sentido, é importante consignar que a Lei nº 13.848/2019 inseriu na Lei nº 9.986/2000 alguns mecanismos. Por exemplo, há necessidade de a agência solicitar ao

Ministério da Economia, autorização para realizar concursos e prover cargos para a admissão de pessoal, inclusive para promover alterações neste quadro e planos de carreira (Brasil, 2019a).

Esse dispositivo, alinhado com a noção de supervisão ministerial percorrida no primeiro capítulo, reforça a ideia de que a atuação das agências deve ser acompanhada pela Administração Direta, o que se conecta com a discussão sobre participação, controle social e transparência, já que todos são instrumentos para alinhar a regulação ao interesse público e evitar riscos de captura por interesses privados.

Mas, essa previsão também não está isenta de fragilidades. Ora, primeiro porque submeter a gestão de pessoal das agências à autorização do Ministério da Economia, acaba por limitar sua autonomia administrativa. Segundo porque isso acaba abrindo espaço para uma possível captura pelas diretrizes do próprio Governo Federal.

Outrossim, é imperioso anotar que, dentre as alterações propostas pela Lei nº 13.848/2019 estava uma espécie de quarentena prévia. A sugestão era proibir a indicação, para o Conselho Diretor, de pessoa que nos últimos doze meses mantiveram vínculos com a empresa da área do setor regulado (Brasil, 2019a).

O então Presidente da República, à época, decidiu vetar a proposta, por entendê-la contrária ao interesse público (veto político):

O dispositivo restringe a participação no Conselho Diretor ou na Diretoria Colegiada das agências reguladoras de pessoa que mantenha ou tenha mantido, nos últimos 12 (doze) meses anteriores à data de início de mandato, vínculo com empresa que explore qualquer das atividades reguladas pela respectiva agência. Ocorre que tal vedação é contrária ao interesse público, pois exige tempo demasiado de afastamento prévio, limitando de forma exagerada a participação de pessoas que tenham experiência no setor privado, no campo de atividade da agência reguladora. Ademais, a proteção da moralidade e impessoalidade na hipótese é assegurada pelas disposições da Lei nº 12.813, de 2013, que trata do conflito de interesses no âmbito do Poder Executivo federal (Brasil, 2019b).

O veto foi mantido pelo Congresso Nacional, especialmente diante da previsão, na Lei nº 12.813/2013, da disciplina sobre conflitos de interesses. Em que pese a justificativa apresentada, o fato é que a quarentena prévia poderia ter sido mais um instrumento de blindagem das agências ao risco de captura.

Em que pese concordarmos com a caracterização de restrições excessivas, não podemos perder de vista a possibilidade de a captura ocorrer antes mesmo do início do mandato, antecedendo a própria nomeação, com dirigentes já comprometidos e articulados com a iniciativa privada. O veto, portanto, deixou certa lacuna na proteção institucional.

É por isso que Rebouças (2021, p. 119-120) entende que “[...] as garantias asseguradas pelo desenho institucional das agências reguladoras no Brasil não são suficientes para, por si sós, assegurar a autonomia da função regulatória e impedir o impacto de interferências externas sobre seu funcionamento”.

A curta duração do período de afastamento, associada à ausência de fiscalização efetiva, permite, conforme pontua Rebouças (2021, p. 137), que esses agentes mantenham vínculos informais com empresas reguladas pelo setor, perpetuando relações de dependência e favorecimento que comprometem a imparcialidade regulatória.

Na prática, multiplicam-se os casos em que ex-dirigentes retornam rapidamente ao mercado, atuando indiretamente por meio de consultorias, por exemplos, o que esvazia o alcance material da norma, principalmente ao limitar-se a um afastamento simbólico, sem aparato robusto, o ordenamento brasileiro deixa lacunas significativas que permitem a continuidade da influência privada sobre a esfera pública.

Para preencher essa lacuna, não basta simplesmente retomar a quarentena prévia em sua forma original, ou seja, é necessário conceber alternativas normativas proporcionais e equilibradas, que respondam às preocupações expressas no veto presidencial e, ao mesmo tempo, fortaleçam a proteção institucional contra a captura.

Nesse sentido, uma medida primária de grande relevância seria a exigência de declaração prévia e pública de vínculos profissionais, e de interesses do setor regulado mantidos nos últimos dois anos pelos indicados a cargos diretivos. Importante citar que essa providência não se limitaria a uma simples formalidade burocrática, mas se configuraria como um instrumento estruturado de análise preventiva, funcionando como espécime de um “filtro” de integridade apto a conferir maior objetividade ao procedimento de nomeação.

Para tanto, o candidato deveria apresentar um rol detalhado de suas atividades recentes, contemplando: cargos ocupados em empresas públicas ou privadas, participação em conselhos de administração, funções de consultoria ou assessoria, contratos celebrados com empresas reguladas, participação societária relevante e eventuais vínculos que possam sugerir proximidade com setores sujeitos à atuação da agência.

A declaração deveria ser disponibilizada em meio público oficial, assegurando-se transparência social e permitindo que órgãos de controle, e imprensa possam exercer uma fiscalização difusa. Partindo do âmbito legal por ora no plano institucional, em acordo com o artigo 5º da nº Lei 9.986/2000, a análise principal ocorreria no âmbito da sabatina conduzida pelo Senado Federal, que, ao examinar tais informações, teria condições de aferir

não apenas a competência técnica do indicado, mas também o grau de independência em relação ao setor regulado.

Assim, o Poder Legislativo, por meio do Senado, passaria a desempenhar um papel mais ativo de controle prévio de integridade, mitigando riscos de captura já no momento da investidura, papel este que, em consonância ao pensamento de Martins (2010 p. 46), permitiria o controle e legitimaria a escolha através dos representantes eleitos pelo povo:

um controle efetivo pelo Senado do processo de designação dos seus dirigentes; um controle mais eficaz de suas atuações pelo Judiciário e pelos órgãos especializados do Congresso, e, por fim, uma maior preocupação com o estabelecimento, em seu benefício, de um mínimo lastro democrático, de sorte a evitar que elas se convertam em instrumento de dominação de uma determinada tendência político-ideológica.

Outra sugestão seria a designação de dois sub-dirigentes, preferencialmente servidores de carreira da própria agência, com experiência mínima, por exemplo, de cinco anos, e sem vínculos recentes com o setor regulado. Esses coordenadores teriam mandato específico de acompanhamento limitado ao primeiro ano de gestão do dirigente, em complemento à já mencionada quarentena prévia.

Esse arranjo inovador, de início, teria a importância de permitir que o processo de decisão inicial do dirigente recém-nomeado fosse balizado por contrapesos internos, reduzindo a margem de atuação individual e ampliando a confiança externa na imparcialidade da agência. Essa medida, apesar de possuir caráter transitório, está alinhada ao princípio da proporcionalidade, evitando que se configure um engessamento da estrutura administrativa ou uma deslegitimação permanente do dirigente.

Por fim, ressalta-se que a quarentena, ainda que represente um avanço institucional relevante, mostrou-se insuficiente para blindar de maneira efetiva as agências reguladoras frente às múltiplas formas de captura, junto à rejeição da quarentena prévia, somada à fragilidade dos mecanismos hoje existentes, evidencia que a proteção institucional permanece incompleta e vulnerável a pressões políticas e econômicas.

Contudo, propostas que conciliem transparência, controle prévio de integridade e colegialidade mitigadora, como a exigência de declaração pública de vínculos e a atuação temporária de sub-dirigentes, revelam-se alternativas proporcionais e mais adequadas ao ordenamento, pois não afastam a *expertise* técnica originárias do setor privado, mas erguem barreiras adicionais de fiscalização e legitimidade.

Assim, o desafio que se impõe é consolidar um sistema normativo capaz de equilibrar pluralidade técnica e independência institucional, assegurando que a função regulatória

permaneça orientada pela supremacia do interesse público e que este nicho esteja protegido da captura e todos os efeitos que lhe trazem consigo, portanto um bojo normativo mais forte garante uma maior segurança a estes entes reguladores e regulados.

## 5 CONCLUSÃO

A análise do risco de captura das agências reguladoras revelou a complexidade e a relevância do tema no contexto do Estado Regulador brasileiro. Embora tais entidades tenham sido concebidas como autarquias especiais dotadas de maior autonomia, com vistas a assegurar uma regulação técnica, imparcial e orientada pela supremacia do interesse público, a experiência prática evidencia que a sua atuação não está imune a pressões políticas e econômicas que podem comprometer a neutralidade institucional.

Verificou-se que a captura regulatória não se restringe a um fenômeno meramente teórico, mas constitui risco concreto que fragiliza a confiança social nas decisões estatais e pode gerar prejuízos significativos à eficiência administrativa e ao próprio desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a avaliação dos instrumentos jurídicos e legais existentes demonstrou avanços pontuais, como a previsão do instituto da quarentena e a fixação de regras de impedimento, mas também apontou lacunas que enfraquecem a efetividade da proteção contra influências indevidas.

Conclui-se que o instituto da quarentena, apesar de representar um mecanismo importante para a mitigação de conflitos de interesse e para a preservação da independência das agências, mostra-se insuficiente como medida isolada. A curta duração do afastamento, a possibilidade de atuação indireta de ex-dirigentes junto ao setor regulado e a ausência de mecanismos de controle mais rigorosos limitam sua eficácia prática.

Desse modo, a superação do risco de captura exige a adoção de uma abordagem normativa e institucional mais abrangente, que combine instrumentos preventivos, como regras claras de conflito de interesse e exigências de transparência, com mecanismos de controle social e participação democrática. Ademais, a definição de critérios técnicos rigorosos para a escolha de dirigentes e o fortalecimento da atuação do Poder Legislativo e de órgãos de controle revelam-se medidas indispensáveis para assegurar a imparcialidade e a legitimidade das agências reguladoras.

Portanto, o desafio que se impõe ao ordenamento jurídico brasileiro consiste em equilibrar a necessária autonomia técnica das agências com instrumentos eficazes de



transparência, de modo a garantir que sua função regulatória permaneça orientada pelo interesse público. O aprimoramento dos mecanismos jurídicos, aliado ao fortalecimento da cultura institucional de integridade e transparência, constitui caminho fundamental para consolidar a credibilidade e a eficiência das agências reguladoras no cenário nacional.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. 33. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19427cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm). Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília, DF: Presidência da República, 1997a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19472.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm). Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm). Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999**. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19782.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19782.htm). Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000**. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9986.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9986.htm). Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013**. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4

de setembro de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm). Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019a**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm#art42](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm#art42). Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1). Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001**. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2216-37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2216-37.htm). Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. **Mensagem nº 266, de 25 de junho de 2019b**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-266.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-266.htm). Acesso em: 21 set. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

GARNICA, Vitor Gabriel; KEMPFER, Marlene. A importância da participação e do controle social para a repulização da Administração Pública brasileira. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 5, n. 2, jul./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2019.v5i2.5828>. Disponível em: <http://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/5828>. Acesso em: 30 set. 2025.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. As Agências Reguladoras. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, [S. l.], v. 10, 2015. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/fdsbc/article/view/398>. Acesso em: 30 set. 2025.

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

MARINELA, Fernanda. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

MARTINS, Aluísio de Souza. **Agências reguladoras e os riscos da captura pelos entes regulados**: estudo comparativo entre o direito regulatório norte-americano e o brasileiro. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/123456789/427>. Acesso em: 22 set. 2025.

MELO, Thiago Dellazari. **A captura das agências reguladoras**: uma análise do risco de ineficiência do estado regulador. 2010. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: [https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3967/1/arquivo407\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3967/1/arquivo407_1.pdf). Acesso em: 25 set. 2025.

MOTTA, Gustavo Dias. A prevenção ao conflito de interesses por meio de quarentena e remuneração compensatória no Brasil: críticas e sugestões de aprimoramento. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, [S. l.], v. 4, n. Especial, 2021. DOI: 10.46818/pge.v4.145. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/145>. Acesso em: 21 set. 2025.

NETO, Luiz Guedes da Luz. **Agências reguladoras**: uma promessa não realizada contra o risco da captura. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/8679/2/arquivototal.pdf>. Acesso em: 25 set. 2025.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Lei de conflitos de interesses e Lei de Improbidade Administrativa reformada. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, a. 23, n. 92, p. 173-220, abr./jun. 2023. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1746>. Acesso em: 21 set. 2025.

OLIVEIRA, José Sousa; CARDOSO, Carlos Henrique Baptista. Teoria da captura no setor público. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 902–926, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i3.814. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/814>. Acesso em: 21 set. 2025.

REBOUÇAS, Marina de Siqueira Campos. **As agências reguladoras e o risco da captura**: os desafios para uma maior autonomia do sistema regulatório brasileiro. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/40561>. Acesso em: 26 set. 2025.

ZINGALES, Luigi. **Um capitalismo para o povo**: reencontrando a chave da prosperidade americana. São Paulo: BEI Comunicação, 2015.