

## AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL - INOPERÂNCIA E FALTA DE AUTONOMIA

*José Ricardo Britto Seixas Pereira Júnior*

Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra – Portugal. MBA em Gestão Pública pela FGV. Advogado da União. Professor do Curso de Direito do Centro Universitário IESB.

### RESUMO

O presente trabalho faz um relato histórico acerca do surgimento das agências reguladoras abordando os três modelos típicos de relação entre o Estado e a economia no contexto da economia de mercado baseada na iniciativa privada: liberalismos, intervencionismo e Estado regulador.

Em seguida, o artigo apresenta a conceituação, funções e traz as características das agências no modelo norte-americano e europeu com traços comuns no que tange a capacidade técnica, permeabilidade, independência e autonomia, para, então, apresentar o modelo brasileiro de agências reguladoras cuja idealização nunca se concretizou.

Após, é apresentada uma visão crítica das agências reguladoras no Brasil, em especial as razões de sua inoperância do papel regulador em razão da falta de autonomia jurídica e mesmo capacidade postulatória decorrente da ausência de corpo jurídico próprio; ausência de autonomia orçamentária que é vinculada aos limites estabelecidos pelo governo, captura das agências pelos agentes econômicos e políticos, e submissão fática e jurídica ao Poder Executivo.

**Palavras-chave:** Agência reguladora. Histórico. Características. Falta de autonomia e independência.

### Abstract:

This paper gives a historical account of the emergence of regulatory agencies in Brazil, presents its features and criticized the ineffectiveness of the regulatory role of these authorities on the grounds of lack of autonomy.

### Key words:

Regulatory agency. History. Features. Lack of autonomy and independence.

Sumário: I – Introdução. II- Agências reguladoras. II.1- Papel das agências reguladoras. II.2- Agências reguladoras no mundo. II.3- Agências reguladoras brasileiras. III- Críticas ao modelo brasileiro. IV- Conclusão

### I- Introdução

Dentre os aspectos mais relevantes da economia enquanto ciência está a sua capacidade de fomentar instrumentos aos Estados e governos para avaliarem a vida econômica das sociedades. Embora o mercado seja visto com bons olhos para regular sozinho os movimentos da economia, cabe ao governo, ou melhor, ao Estado, buscar a eficiência e a equidade, dois conceitos fundamentais para a promoção do crescimento e desenvolvimento econômico (RIBEIRO: 2014).

João José Nogueira de Almeida (2012, 14 e 62) nos ensina que, com pequenas diferenças de pormenor, emergiram na literatura económica duas concepções acerca do papel do Estado na atividade económica. Uma delas, da autoria de Musgrave, diz-nos que o Estado deve intervir na atividade económica para prosseguir objetivos de afetação, estabilização e redistribuição do rendimento. A outra concepção refere que os objetivos da intervenção do Estado na economia são dois, a saber: promover a eficiência e a equidade.<sup>194</sup>

A seu turno, Vital Moreira (2014, p.13-14) leciona os últimos dois séculos oferecem três modelos típicos de relação entre o Estado e a economia no contexto da economia de mercado baseada na iniciativa privada.

No primeiro modelo, temos o Estado abstencionista, correspondente ao liberalismo económico oitocentista, relativo ao capitalismo *laissez faire*<sup>195196</sup>.

O segundo modelo é o intervencionista que predominou na Europa entre a I Guerra Mundial e os anos 80 do século passado caracterizado por uma extensa e intensa presença do Estado na economia.

O terceiro modelo é o Estado regulador, estabelecido nos Estados Unidos desde os anos 30 do século XX e na Europa desde os anos 80<sup>197</sup> do mesmo século

---

<sup>194</sup> Clifford Winston informa que as futuras teorias da reforma regulatória devem centrar-se com mais precisão na distribuição de custos e benefícios, e devem identificar formas em que os grupos possam evitar os prejuízos. WINSTON, Clifford. *La desregulación económica: una oportunidad para evaluar a los microeconomistas. In Privatización, desregulación y competencia?*. Editora Civitas, 1996, fls. 118/15. fl. 150/151.

<sup>195</sup> *Laissez-faire* é hoje expressão-símbolo do [liberalismo económico](#), na versão mais pura de [capitalismo](#) de que o [mercado](#) deve funcionar livremente, sem interferência, apenas com regulamentos suficientes para proteger os direitos de propriedade.<sup>1</sup> Esta filosofia tornou-se dominante nos [Estados Unidos](#) e nos países da Europa durante o final do [século XIX](#) até o início do [século XX](#).

<sup>196</sup> É parte da expressão em [língua francesa](#) "*laissez faire, laissez aller, laissez passer*", que significa literalmente "deixai fazer, deixai ir, deixai passar". A sua origem é incertamente atribuída ao comerciante Legendre, que a teria pronunciado numa reunião com [Colbert](#), no final do [século XVII](#) (*Que faut-il faire pour vous aider?* perguntou Colbert. *Nous laissez faire*, teria respondido Legendre). Mas não resta dúvida que o primeiro autor a usar a frase *laissez-faire*, numa associação clara com sua doutrina, foi o [Marquês de Argenson](#) por volta de [1751](#). (KEYNES: 1926)

<sup>197</sup> No Reino Unido foi no governo de Tony Blair que concretizou definitivamente e deu toda a amplitude a um velho projecto conservador que abriu às empresas privadas os sectores da saúde e educação. Seguiram-se as estradas, as prisões, as tecnologias de informação, a habitação social, as bibliotecas, a iluminação pública, etc... Este lucrativo negócio (para o qual o Estado garante o lucro sem risco), foi mesmo além do que os conservadores tinham projetado,

em que o Estado abdica em princípio da participação direta<sup>198</sup> na atividade econômica, mas desempenha um papel de regulador mais ou menos extenso da atividade econômica privada (a par da defesa da concorrência)<sup>199</sup>.

Interessante que, por surgirem com quase meio século de diferença, o Estado regulador na Europa significa diminuição de participação do Estado na economia ao passo que nos Estados Unidos é sinônimo de aumento de participação do Estado na economia.

Diante desta premissa, na última década assistimos em todo o mundo a um debate sobre o papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deve ter na economia<sup>200</sup>.

No Brasil, com atraso<sup>201</sup> em relação a outros países<sup>202</sup>, o tema possui relevância particular, tendo em vista que o Estado, em razão do modelo de

---

a ponte de estes (oportunamente) se terem dissociado dele, alegando que nunca o tinham pensado como um expediente para conseguir financiamentos públicos para negócios privados. (NUNES: 2013, 202)

<sup>198</sup> As grandes linhas de orientação da social democracia europeia (o socialismo moderno) parecem assentar na defesa da chamada economia social de mercado e na crença de que o mercado tudo resolve. (NUNES: 2013, 200)

<sup>199</sup> Avelãs Nunes critica a venda das estatais portuguesas ao argumento de que estas são lucrativas e proporcionam a receita necessária para um estado deficitário. NUNES, Antonio José Avelãs. *A crise do capitalismo: capitalismo neoliberalismo e globalização*. 5ª edição. Página a Página. Lisboa, 2013, fl. 143.

<sup>200</sup> A economia política de Chicago analisa a atuação do setor público desde a perspectiva econômica positiva e da teoria dos preços, sob a premissa de que a função básica da regulação econômica é a redistribuição de renda entre os grupos de pressão política que buscam influência para promover seus próprios interesses. Os estudos de George J. Stigler, Richard A. Posner e Gary S. Becker (*Chicago studies in political economy, 1988*) trazem os fundamentos da análise positivo da regulação das políticas públicas. (BEL I QUERALT: 1996, 24/25)

<sup>201</sup> A intervenção estatal na economia brasileira começa a expandir-se a partir do início do século XX. A política federal de valorização do café e, sobretudo, a revolução institucional ocorrida na década de 50 do século passado marcam o início do processo de fortalecimento da presença estatal. São criadas empresas estatais que, em princípio, deveriam incentivar o fortalecimento do setor público, não sendo planejadas para competir com as empresas privadas.

Durante os anos 1960 e 1970, o número de empresas estatais atinge os níveis mais altos, com a criação de subsidiárias em setores que já tinham sido ocupados – sem a eficiência almejada – pelo setor privado. Ademais, ocorre também a aquisição, pelo setor público, de empresas em dificuldades financeiras, visando tirá-las da insolvência financeira; manter o nível de emprego; e atender a interesses políticos.

<sup>202</sup> No Estado Português, muitas das intervenções do Estado podem ser explicadas, adotando-se uma perspectiva de interesse público, como uma tentativa de corrigir falhas de mercado, relacionadas com monopólios, assimetrias de informação e promoção de uma concorrência saudável. Numa perspectiva de política econômica nacional, por vezes nacionalista, algumas dessas intervenções podem também ser entendidas como tentativas de aumentar os benefícios que para a economia portuguesa poderiam resultar da participação das empresas residentes em Portugal nos mercados internacionais e, mais recentemente, no processo de globalização que se acelerou. (CONFRARIA: 2010, 36)

desenvolvimento adotado, desviou-se de suas funções precípuas para atuar com grande ênfase na esfera produtiva.

Segundo dados oficiais do Ministério do Planejamento brasileiro<sup>203</sup>, até os anos 1930, existiam 14 empresas estatais. Até 1950, são criadas mais 15 novas empresas estatais, em sequência, no governo Kubitschek, têm origem outras 23 novas empresas e, por fim, no governo de João Goulart<sup>204</sup>, outras 33. Após 1964, durante o regime militar, são criadas incríveis 302 novas empresas estatais.<sup>205206</sup>

Essa maciça interferência do Estado no mercado acarretou distorções crescentes neste último, que passou a conviver com artificialismos<sup>207</sup> que se tornaram insustentáveis na década de 90, implicando em déficit orçamentário que, por sua vez, redundou na perda de potencial de investimento e crise do Estado, que deixou de possuir capacidade financeira para realizar as próprias atividades estatais *stricto sensu*.

Sem dúvida, num sistema capitalista, Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta funcionamento irregular, é inevitável que nos depararemos com uma crise. Foi assim nos anos 20 e 30, em que claramente foi o mau funcionamento do mercado que trouxe em seu bojo uma crise econômica de

<sup>203</sup> Dados disponíveis em [www.fgv.gov.br/biblioteca](http://www.fgv.gov.br/biblioteca)

<sup>204</sup> Vice presidente eleito que assumiu a presidência após a renúncia do presidente eleito Jânio Quadros de 1961 a 1964 quando foi deposto por golpe militar.

<sup>205</sup> Sobre o tema: NUNES, Antonio José Avelãs. *Industrialização e desenvolvimento: a economia política do "modelo brasileiro de desenvolvimento"*. Quartier Latin. São Paulo, 2005.

<sup>206</sup> Avelãs Nunes menciona Celso Furtado, ao afirmar que o crescimento para dentro libertaria os países em vias de desenvolvimento da dependência do comércio externo, transferindo para o interior de cada país os centros de decisão fundamentais (Celso Furtado, 1961: 247). Assim, se viabilizaria o aparecimento de uma economia nacional, base de um desenvolvimento nacional, concebido e controlado, em cada país, pelo estado nacional soberano e independente, ele próprio democratizado do ponto de vista político, graças à perda do poder econômico por parte da antiga oligarquia agrário-exportadora e à crescente participação das grandes massas na vida política. NUNES, Antonio José Avelãs. *Industrialização e desenvolvimento: a economia política do "modelo brasileiro de desenvolvimento"*. Quartier Latin. São Paulo, 2005, fl. 191.

<sup>207</sup> Entende-se por artificialismos a intervenção direta do Estado regulando os preços, o mercado ou a produção cujo exemplo clássico no Brasil foi o congelamento de preços. Como é um *artificialismo*, o mercado encontrou uma solução *artificial* chamada de *ágio* que consistia na entrega imediata do bem para aquele que efetuasse o pagamento do preço *real*. Para aqueles que tem interesse no produto conforme preço estabelecido pelo Estado restava uma longa fila de espera.

grandes proporções. Já nos anos 80 é a crise do Estado que põe em xeque o modelo econômico em vigência.

Neste contexto, a partir da década de 90, ocorreram no Brasil reformas neoliberais que implicaram a adoção de programas de ajustes estruturais, como as reformas administrativa e previdenciária, que exigiram um rigoroso esforço de equilíbrio fiscal (austeridade fiscal ao máximo), privatizações e redefinição do papel do Estado na economia com a criação das agências reguladoras brasileiras.

O novo modelo de Estado, marcando os dias atuais, recua e reserva o desempenho das atividades econômicas aos particulares, voltando sua atenção àquilo que já se encontrava quase que fora de seu controle – índice de analfabetismo elevado; violência urbana assolando a vida dos grandes centros urbanos; saúde em situação extremamente precária e êxodo rural, fomentando o desemprego e a favelização das cidades. Com um Estado mais enxuto, direcionando suas forças ao cumprimento dos comandos constitucionais dos serviços públicos denominados de próprios, imprime-se o modelo de Estado Regulador.

Gomes Canotilho<sup>208</sup> (2008, 251) observa que o *terceiro capitalismo*, com a sua *sociedade aberta* pretende substituir o Estado Social constitucionalmente conformado pelo *mercado*, em nome da tese segundo o qual, a empresa privada, a atuar no mundo global, será o único sujeito capaz de responder a um modelo de ação social universal.

A economia de mercado não deixou de ser uma economia publicamente regulada. Vital Moreira (2014, 10) explica que, junto com a defesa da concorrência e com políticas de incentivo a atividade econômica, a regulação dos mercados constitui um dos pilares essenciais da ação econômica do Estado.

Deste modo, foram idealizados modelos regulatórios variando em razão da autoridade responsável pela regulação, a definição do respectivo formato organizatório e as competências das mesmas (VITAL MOREIRA: 2014, 76).

Assim, temos a regulação privada, sinônimo de autorregulação, que tem, por exemplo, no Brasil, os setores de publicidade e propaganda.

---

<sup>208</sup> *apud* NUNES: 2013, 254.

Já a regulação pública, é subdividida em autorregulação oficial, por meio de organizações de direito privado ou público; e a regulação a cargo do próprio Estado, por meio da administração direta, indireta ou autoridades reguladoras independentes.

Cabe pontuar que, desde muito cedo, o pensamento liberal impôs a ideia de que esta função de regulação, embora justificada pela necessidade de salvaguarda do interesse público, deveria ser prosseguida, não pelo estado enquanto tal, mas por agências (ou entidades ou autoridades) reguladoras independentes<sup>209</sup>. (NUNES: 2013, 226)

Esta autonomia e independência do governo tem por finalidade separar a política da economia, favorecer o profissionalismo, assegurar a estabilidade e segurança do quadro regulatório, dissociar o Estado empresário do Estado regulador; realizar a blindagem” contra a captura regulatória; e facilitar o autofinanciamento (VITAL MOREIRA: 2014, 81/84)

Em Portugal deve-se a Gomes Canotilho<sup>210</sup> a primeira apresentação da problemática envolvida por este novo figurino do estado capitalista, o *estado garantidor*<sup>211</sup>. Canotilho informa que este conceito surgiu no seio da social democracia europeia, por meio da

---

<sup>209</sup> No caso português, as falhas de mercado já eram objeto de diferentes modos de intervenção do Estado, geralmente através do Ministro que tutela o setor. Assim, a regulação através de uma entidade independente somente deveria ter ocorrido com o intuito de melhorar o que já ocorria e não uma identificação e correção da própria falha de mercado. (CONFRARIA: 2010, 37)

<sup>210</sup> *O Estado garantidor. Claros Escuros de um conceito. in O direito e o futuro. O futuro do direito, edições Almedina, Coimbra, 2008, 571-576 apud NUNES, Antonio José Avelãs. O estado capitalista e suas máscaras. Edições avante. Lisboa, 2013, fl. 243/244.*

<sup>211</sup> Em termos gerais, o Estado garantidor é definido por um lado como um Estado desconstrutor de serviços públicos e, por outro lado, como um Estado fiador e controlador de prestações de serviços de interesse geral por parte de entidades privadas.

Assim, são apresentadas ambiguidades a expressão Estado Garantidor:

- a) O estado garantidor afasta a responsabilidade de produzir determinados serviços públicos e de prosseguir ativamente determinadas tarefas estatais, pretendendo assumir a tarefa das mesmas por meio de entidades privadas. Assim, não se sabe qual a responsabilidade do Estado garantidor nem o que ele garante;
- b) O Estado garantidor tem alma de estado social e corpo de empresa (ou ao contrário), assim, pretende garantir as prestações sociais por meio de empresas privadas;
- c) Perante esta equação, o estado garantidor só pode ‘garantir’ aos cidadãos (consumidores) a prestação pelos privados daqueles serviços sociais essenciais
- d) Desta forma, Canotilho entende é uma situação de *win-win* entre estados e sujeitos privados, mas reconhece que se houverem aumento de tarefas, pode deixar de existir a vantajosidade financeira a ambos os lados.

obra *terceira via*, da qual são figuras de proa, no plano teórico, Anthony Giddens<sup>212</sup> e no campo da ação política, Tony Blair.

Este Estado Garantidor é assim, a forma bizarra através da qual se pretende que o Estado *garanta* a prestação do serviço público essenciais, ao mesmo tempo em que entrega a sua produção a empresas privadas que atuam segundo os mecanismos do mercado em busca da maximização do lucro<sup>213214</sup>.

Neste ponto, cabe a reflexão de Avelãs Nunes de que a envolvente estrutural claramente marcada pelo neoliberalismo tem alimentado, por um lado, um excessivo pragmatismo no domínio da ação política, que tende a identificar-se com o fim das ideologias e com a morte da política. E tem inspirado, por outro lado, um contagiante pessimismo teórico, que se traduz na negação da nossa capacidade para construir alternativas aos neoliberalismos e à aceitação de que o fim do estado social é uma fatalidade do nosso tempo.<sup>215</sup>

Contrariando a lógica neoliberal, com alguma maquiagem de forma e nomenclatura, verifica-se no caso brasileiro que as agências reguladoras não possuem autonomia e independência nos moldes outorgados na Europa e nos Estados Unidos, existindo um modelo híbrido de agência regulatória independente com administração indireta com grande vinculação e subordinação com o governo, contrariando todos os estudos que embasaram seu surgimento.

## II- Agências reguladoras.

### II.1 papel das agências reguladoras.

---

<sup>212</sup> *The third day. The renewal of social democracy, 1998.*

<sup>213</sup> Avelãs Nunes afirma que o Estado garantidor é um superestado feudal onde os súditos consumidores devem pagar aos parceiros privados caso o lucro destes não seja obtido com as PPPs. (NUNES: 2013, 256/257)

<sup>214</sup> Suzana Tavares da Silva (2012, 431-432) vai além firma que o Estado garantidor surge como um estado orientado para a garantia dos direitos (dos utentes e dos atores do mercado), levando a cabo uma regulação de garantia (orientada para a proteção da liberdade de iniciativa económica) e de garantia de proteção jurídica patrimonial das empresas, as quais, atuando em plena liberdade económica, hão de convergir na promoção do interesse público, o que significa que o Estado deve reduzir (ou anular) a intervenção reguladora e promover instrumentos de orientação da atividade privada.

<sup>215</sup> Esta onda de pessimismo teórico, anunciadora da morte da estado social, parece ter atingido autores como Gomes Canotilho. Com efeito, numa conferência proferida do Recife em 1996, e tendo em conta que outros países que não chegaram a aproximar-se dos limiares mínimos do estado social, o autor defende que o catálogo generoso dos direitos económicos, sociais e culturais é apenas uma narrativa emancipadora ilusória ou uma sequela de uma leitura socialista de direitos, hoje reconhecida e experimentalmente falhada. (NUNES: 2013, 236)

A atividade regulatória do estado é desenvolvida para suprir as deficiências<sup>216</sup> que os mercados apresentam em satisfazer o bem comum. De fato, na previsível e natural busca do lucro pelos agentes econômicos pode haver abusos e inobservância das regras postas garantidoras da livre competição. Assim, cabe ao estado, por meio de instrumentos que a lei lhe oferece acompanhar a atividade privada, dando maior ou menor liberdade de ação aos agentes econômicos.

Marçal Justen Filho (2002, 30) diz 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*”

No campo do Direito Comparado, para o jurista espanhol Santiago Muñoz Machado, a regulação é um conjunto de técnicas de intervenção pública no mercado, devendo ser entendida como um controle prolongado e localizado, exercido por uma agência pública, sobre uma atividade a qual a comunidade atribuiu relevância social.<sup>217</sup>

Por sua vez, o doutrinador lusitano Vital Moreira considera que a regulação é “o estabelecimento e a implementação de regras para a atividade econômica destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objetivos públicos”<sup>218</sup>

Na lição do mestre Canotilho, na moderna concepção de posicionamento estatal em relação à economia, o Estado assume uma postura de regulador de atividades econômicas, podendo, inclusive, a regulação ser delegada a entidades administrativas independentes, não diretamente subordinadas ao poder político governamental, quando se fizer necessário.<sup>219</sup>

Ainda dentro do direito português, Antônio Carlos dos Santos, em obra conjunta com Maria Eduarda Gonçalves e Maria Manuel Leitão Marques, definem que a (...) regulação pública da economia consiste no conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionadas através das quais o Estado, por si ou por delegação, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, tendo em vista evitar efeitos desses

<sup>216</sup> Vital Moreira (2014, 48/50) identifica quatro falhas de mercado: monopólio; externalidades; assimetrias de informação; e incapacidade do mercado.

<sup>217</sup> MACHADO, Santiago Muñoz. *Servicio Público y Mercado: los fundamentos*. Madrid, 1998, t. i., p.264.

<sup>218</sup> MOREIRA, Vital. *Auto-regulação Profissional e Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1997, p. 34.

<sup>219</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4ª ed., Coimbra: Almedina, 2000.

comportamentos que sejam lesivos de interesses socialmente legítimos e orientá-los em direcções socialmente desejáveis.<sup>220</sup>

Ressalte-se que, para Marcos Jurena Villela Souto<sup>221</sup> a regulação se trata de forma de redução da intervenção do Estado na Ordem Económica, assim como a desestatização, que se perfaz das seguintes formas: 1) privatização: alienação do controle acionário da entidade empresarial do Estado ao particular; 2) terceirização: transferência da execução de alguma atividade para o particular, mantendo-se o planeamento e controle no Poder Público; 3) concessão e permissão: transferência de gestão de serviço público ao particular, mediante cobrança de tarifa; e 4) gestão associada: dá-se mediante a celebração de convênios, consórcios, contrato de gestão e acordos de programa.

João José Nogueira de Almeida (2012, 163 e 164) explica que o Estado intervém na economia tendo em vista três finalidades. A primeira é a de corrigir os casos de deficiente afetação dos recursos que resultam do funcionamento puro dos mecanismos de mercado (função de afetação). A segunda é a correção da distribuição da riqueza e do rendimento que decorre da lógica do mercado (função de redistribuição). A terceira visa assegurar o pleno emprego dos recursos, a estabilidade na evolução dos preços e o crescimento económico de forma sustentada (função de estabilização).

E o que significa, em termos jurídicos, a atividade regulatória? Não há dúvida pela leitura das competências outorgadas às Agências reguladoras que uma das mais importantes atividades por elas desenvolvidas situa-se na expedição de normas gerais e abstratas.

A função do Estado com mais importância na atividade económica é a de criação do sistema normativo fundamental, o qual é indispensável para o exercício da atividade económica por parte das empresas privadas. As empresas, os indivíduos e o próprio Estado relacionam-se entre si dentro de um quadro normativo que garante os direitos e deveres de cada um. (ALMEIDA, 2012, p. 169).

Assim, para a doutrina brasileira, há dois tipos de regulação económica. Um amplo que compreende o acompanhamento e direcionamento das fusões e aquisições e a repressão dos cartéis. Outro tipo, mais estrito, destina-se a garantir a competitividade em mercados determinados.

<sup>220</sup> SANTOS, Antônio Carlos dos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão. *Direito Económico*, 4ª ed. Coimbra: Almedina. Portugal. 2002. p. 191.

<sup>221</sup> SOUTO, Marcos Jurena Villela. *Desestatização, Privatização, Concessões e Terceirizações*, 3ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2001.

Desta forma, a ideia fundamental que norteou o surgimento das agências reguladoras foi a de se criar um ente administrativo técnico, altamente especializado com poder normativo específico e, sobretudo impermeável às injunções e oscilações típicas do processo político, as quais, como se sabe, influenciam sobremaneira as decisões dos órgãos situados na cadeia hierárquica da Administração. Para tanto, concebeu-se um tipo de entidade que, embora mantendo algum tipo de vínculo com a Administração Central, tem em relação a ela um acentuado grau de autonomia. Resta saber, precisamente, em que consiste essa autonomia.

## II.2. Agências reguladoras no mundo

As agências reguladoras foram introduzidas no Direito norte-americano nas últimas décadas do século XIX, tendo fincado balizas sob a égide do New Deal, plano do governo americano em resposta à Depressão dos anos 30.

Por volta dos anos 1970, ocorreu o marco do surgimento das agências no cenário jurídico de países de tradição romano-germânica, como é o caso da França, que através da Lei 78-17, de 06 de janeiro de 1978, instituiu sua primeira agência intitulada Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, sendo assim, na terminação usada, a inaugural Autoridade Administrativa Independente. Tais entidades, à maneira como foram concretizadas na França, notabilizam-se por serem órgãos ligados à Administração Pública, contudo, não submetidas ao poder hierárquico governamental.<sup>222</sup>

Assim, a regulação independente é uma forma de dar resposta ao problema relacionais às falhas e imperfeições inevitáveis em qualquer intervenção do Estado, que resultam da própria atividade governativa e que se presume serem evitáveis se realizadas por entidades independentes (CONFRARIA, 2010, p. 38).

A independência de uma entidade reguladora está associada a requisitos como: existência de competências próprias e de autonomia administrativa, existência de autonomia financeira e flexibilidade de gestão, restrições ao desempenho de cargos por parte de antigos ou atuais dirigentes de entidades reguladas, restrição a possibilidade de demissão destes dirigentes e limitações a atividades exercidas pelos dirigentes após o mandato (CONFRARIA, 2010, p. 40).

---

<sup>222</sup> A independência na regulação significa normalmente independência em relação aos interesses regulados e independência em relação ao governo. A independência em relação aos interesses regulados é uma ideia simples e intuitiva. Problema mais complicado é a independência em relação ao governo. (CONFRARIA: 2010, 37)

Podemos destacar, no âmbito das atribuições gerais das agências reguladoras, as características a seguir listadas por Leonardo Viseu Figueiredo (2005), como comuns e próprias a todas como:

## **Capacidade técnica**

As agências reguladoras, dado seu caráter de ente normatizador e fiscalizador de setores específicos da economia ou de relevante interesse coletivo, devem ter notório saber e conhecimento específico tanto sobre o respectivo setor regulado quanto sobre os agentes que nele atuam, a fim de atender às necessidades técnicas inerentes à sua área de atuação, mantendo-se permanentemente atualizada com as inovações tecnológicas e as necessidades do mercado.

## **Permeabilidade**

Tendo em vista que as agências reguladoras atuam no sentido de equilibrar os interesses dos entes que compõem o mercado, devem, por óbvio, manter canais de diálogos abertos com os agentes econômicos, consumidores e poder público.

## **Independência**

Garante que as agências reguladoras não sofram influências externas e estranhas no exercício de suas funções. A independência procura dar base para a imparcialidade e neutralidade no exercício dos poderes regulatórios.

## **Independência orgânica**

Garante às Agências Reguladoras mecanismos que evitem sua subordinação hierárquica ao Governo Central e, conseqüentemente, à corrente ideológico-partidária que temporariamente se encontra no poder. Traduz-se, portanto, em autonomia política em relação à estrutura do Governo Central, fato que se traduz na impossibilidade de revisão de seus atos reguladores por qualquer outro órgão ou entidade da Administração Pública, salvo o Poder Judiciário.

**Autonomia administrativa:** dota as Agências Reguladoras de instrumentos econômicos e financeiros que permitem o devido exercício de suas atividades, sem precisar socorrer-se ao Governo Central, tendo liberdade de gestão, no sentido de arrecadar receitas próprias e organizar suas respectivas despesas, sem ingerência do Executivo.

## **Diminuição do risco de captura**

A vantagem de distanciar a agência reguladora das partes interessadas, isto é, dar-lhe independência, é que esse mecanismo de atuação reduz o risco de captura do regulador pelos interesses tendentes a influenciar indevidamente o processo de regulação e impedir sua efetividade. Por captura, entende-se a possibilidade da entidade reguladora vir a ser influenciada por parte de um dos setores sob seu campo de regulação, a ponto de tal influência traduzir-se em interferência estranha na regulação imparcial de mercados e setores de interesse relevante.

Agravam, sobejamente, o “risco de captura” circunstâncias como a dependência dos tomadores de decisões, a influência política, a dependência da agência reguladora em relação ao conhecimento tecnológico superior da indústria regulada, a seleção indiscriminada de quadros técnicos oriundos do setor ou indústria regulada para servir à agência, a possibilidade de futuras posições ou empregos na indústria ou setor regulado, a rotatividade dos próprios dirigentes das agências, migrando da iniciativa privada para o Poder Público e vice-versa, e quando há necessidade, por parte da agência reguladora, do reconhecimento e cooperação da indústria regulada.<sup>223</sup>

Diante de tal quadro, para que fossem mitigados os riscos de captura por setores regulados, a experiência anglo-saxônica acabou por criar as agências reguladoras, no modelo e com as características como hoje são conhecidas, isto é, com autonomia orçamentária e financeira, mandatos fixos para os dirigentes e não-coincidentes com as eleições majoritárias, estrutura de direções e decisões colegiadas, quarentena para os dirigentes na partida, dentre outras. Estas características, que dão um grau de independência às agências, vêm se tornando padrão na maior parte dos países desenvolvidos e já encontram reflexos definidos nas instituições brasileiras.

### *II.3. Agências reguladoras no Brasil*

As agências reguladoras surgem no ordenamento jurídico brasileiro com guarida constitucional. A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre a ordem econômica, em seu artigo 174, fixou o papel do Estado como agente normativo e regulador e como executor subsidiário de atividades econômicas. Nesse contexto, com atraso, a partir de 1994, as agências

---

<sup>223</sup> George Stigler (1996, 37/40) informa que a indústria busca benefícios do Estado, o mais comum é um subsídio direto em dinheiro, seguido da criação de obstáculos para a entrada de novos rivais, criação de poderes para afetar bens substitutivos e complementares (ex. produtos de manteiga com interesse em prejudicar os produtores de margarina); fixação de preços.

reguladoras brasileiras, de um modo ainda tímido em comparação aos demais países, inauguram a sua participação.<sup>224</sup>

As agências reguladoras foram concebidas como autarquias de natureza especial, criadas por lei, integrantes da administração pública indireta, dirigidas por um órgão colegiado com a missão de regulamentar e fiscalizar a prestação de certos bens e serviços considerados de relevância pública, sendo dotadas de independência decisória, autonomia financeira, administrativa e gerencial.

Os diretores devem ser nomeados pelo presidente da República, previamente aprovados pelo Senado Federal, para exercer mandatos fixos e não coincidentes. Com isso, o ordenamento jurídico pátrio procurou prover as agências do aparato necessário à estabilidade institucional.<sup>225</sup>

Portanto, as agências reguladoras brasileira configuram-se como pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei e que somente por lei podem ser extintas. Exercem atividades e serviços administrativos (regulação e fiscalização da atividade econômica em sentido amplo), possuem capacidade administrativa, autonomia patrimonial, mas permanecem sob o controle e tutela do Estado quanto à sua organização, administração e fiscalização financeira.

A ideia inerente ao surgimento das agências é a de se criar um ente administrativo altamente especializado, técnico, dotado de certa impermeabilidade em relação aos influxos político-governamentais que atuavam (e ainda atuam<sup>226</sup>) sobremaneira

---

<sup>224</sup> Entre 1994 e 2002 foram criadas 11 agências reguladoras no Brasil em três gerações. A primeira geração de agências reguladoras brasileiras, de 1995 a 1998, são ligadas a área infraestrutura – em geral, controladas por monopólios naturais –, como Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL; Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL; e Agência Nacional de Petróleo – ANP.

A segunda geração de agências reguladoras brasileiras, surgidas entre 1999 a 2000, pretendem corrigir outras falhas de mercado, como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA – e a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS – que corrigem informações assimétricas; e a Agência Nacional de Água – ANA –, interveniente quando da presença de externalidades e problemas de coordenação.

A terceira geração agências reguladoras brasileiras, surgidas entre 2001 e 2002, são inerentes a setores específicos como a Agência Nacional do Cinema – ANCINE –, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT – e a Agência Nacional.

<sup>225</sup> A supervisão da autoridade independente tem por objetivo garantir um exercício eficaz das competências próprias e evitar a multiplicação das falhas de Estado. Uma boa forma de supervisão é uma escolha técnica para seus dirigentes com efetiva audição parlamentar pública (CONFRARIA: 2010, 49)

<sup>226</sup> Avelãs Nunes (2013, 248) informa que, no grande teatro do mundo, os encenadores do *espetáculo* despem o estado capitalista de suas vestes ‘antiquadas’ de estado providência e enfeitam-no com tantos

nas decisões dos órgãos situados na cadeia hierárquica administrativa. Desse modo, pretendeu-se criar uma entidade que, muito embora mantenha vínculo finalístico com a Administração Central, gozasse em relação a esta de acentuada autonomia.

Assim, foram idealizadas as seguintes características às agências reguladoras brasileiras:

1) a independência política dos gestores, que consiste na nomeação de agentes estáveis, possuidores de mandato a termo, e por isso não exoneráveis *ad nutum*, consubstanciando, assim, a necessidade de que se perfaçam as políticas legislativas sem a interferência ruidosa do Executivo;

2) a independência técnica decisional, em que se dá preferência à decisão eminentemente técnica da agência para se afastar a decisão político-administrativa, neste caractere residindo, também, a constatação de que as agências foram criadas para ser entidade que não se preste a partidarismos;

3) a independência gerencial, financeira e orçamentária, que garante as condições internas de atuação da entidade com autonomia na gestão de seus próprios meios; e

4) por fim, foi idealizada uma tentativa de conferir as agências reguladoras brasileiras de independência normativa, um instituto renovador, tendente a dotar as agências da possibilidade de emitir atos com força de norma, sempre que necessários a benfazeja implementação de suas diretrizes.<sup>227</sup>

São essas as especificidades que dão delineamento ao regime especial de que todas as agências são possuidoras, e, em caso de falta de um deles, ocorre o desvirtuamento do instituto, no que concerne aos ditames para os quais foi criado.

Assim, a independência da agência reguladora é fundamental para afastar da sua atuação o forte componente político inerente e natural das decisões

---

adornos (estado regulador, etc...) que acabam tornando claro que se trata apenas de máscaras (algumas bem exóticas) utilizadas com o propósito de disfarçar a natureza da classe do estado capitalista enquanto ditadura da burguesia.

<sup>227</sup> Não por acaso deixou-se para citar a independência normativa por último. Nessa peculiar função, a qual vem acalentando diversos debates doutrinários acerca de sua extensão e limites, não será objeto deste estudo, merecendo citação, contudo que ainda é controverso no direito brasileiro a discussão sobre o fundamento de tal poder normativo, e posteriormente o limite que se vislumbra ao exercício de tal poder em confronto com as normas emanadas do poder legislativo e da própria constituição.

emanadas do Poder executivo e é fator determinante quando da abertura de mercados ao setor privado para oferecer o conforto necessário ao investidor nacional e estrangeiro para investir e garantir o desenvolvimento da indústria setorial.

Ademais, as agências reguladoras são necessariamente órgãos técnicos, com expertise sobre o setor de sua competência, conhecimento que deve viabilizar a elaboração mais rápida de instrumentos normativos necessários para incentivar ou coibir certas condutas do mercado, bem como para atuar na composição de interesses divergentes dos agentes econômicos.

Apesar de sua autonomia administrativa e financeira, não cabe às agências reguladoras a formulação de políticas públicas. A formulação de diretrizes e políticas públicas é competência do Poder executivo, exercida ora via edição de decreto, ora via delegação de função ao respectivo ministério. Uma vez formuladas tais políticas, fixadas as diretrizes do setor, cumpre às agências reguladoras, por disposição legal e, em alguns casos, constitucional, viabilizar a consecução das políticas públicas por meio das atividades reguladora e fiscalizadora. Portanto, condição precedente e imprescindível para o exame da atuação das agências reguladoras no modelo de gestão do Estado brasileiro é a verificação da definição de políticas claras, coerentes e consistentes pelo Poder executivo para que sejam implementadas, na sua integridade, pelos órgãos reguladores.<sup>228</sup>

<sup>228</sup> Em que pese a autonomia e independência de que as agências reguladoras são dotadas, estas são entes da Administração Pública. Assim, como toda entidade da Administração Pública, a agência reguladora submete-se aos seguintes tipos de controle: **a) financeiro:** exercido principalmente pelo Tribunal de Contas, órgão do Legislativo, no que se refere à aplicação de bens e serviços a seu cargo, bem como no que tange à arrecadação e gastos de suas receitas e despesas públicas; **b) político-público:** exercido, de forma restrita, pelo Executivo e pelo Legislativo (Comissões Parlamentares de Inquérito), bem como por toda sociedade, no que se refere, tão-somente, ao cumprimento das políticas públicas, dos objetivos e das finalidades da atividade de regulação a ser alcançado pela agência.; **c) juridicidade:** exercido, previamente, pelas Procuradorias das agências reguladoras, na qualidade de órgãos externos vinculados à Advocacia-Geral da União (art. 131 da CRFB), bem como, *a posteriori*, pelo Judiciário, em respeito ao princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da CRFB), sobre os atos e normas editados pela Agência Reguladora, quando exorbitante de seus limites legais, ou ainda, quando não guardarem relação de razoabilidade e proporcionalidade com os fins colimados pela Administração Pública.

Responde-se, assim, à preocupação de que reguladores independentes se constituam em um poder paralelo. A resposta, codificada pela atuação da agência, dentro de um controle estatal bem definido em seus limites, serve como elemento fundamental para fundamentar a atuação de cada agente, garantido, de um lado, o bem estar social (interesse coletivo), de outro, a proteção do agente econômico (interesse privado), bem como da efetiva implementação das políticas públicas para o setor regulado (interesse público), que são condições, outrossim, para a adequada provisão do setor regulado. Esta combinação ponderada de elementos, que permitem a contraposição organizada de visões e interesses, intermediadas, eventualmente, pelas autoridades de defesa da concorrência, tendem a aumentar a eficiência das atividades reguladas.

### III- Críticas ao modelo brasileiro

A ideia central da criação das agências reguladoras foi a busca da modernização do Estado e a harmonização dos setores regulados, principalmente com a diminuição da assimetria de informações e as falhas de mercado. Um órgão especializado, dotado de pessoal técnico e familiarizado com o setor regulado, propicia maior eficiência às normas expedidas e à fiscalização exercida.

De outro lado, como os mercados regulados, em geral, envolvem a necessidade de investimentos vultosos e de retorno demorado, se fazia necessário lhes atribuir o maior nível possível de estabilidade, pois de outra forma a iniciativa privada poderia ser repelida por riscos estranhos à natureza das atividades a serem exploradas (como ingerências políticas, normas que inviabilizassem a prestação eficiente dos serviços, metas tangíveis etc.).

No âmbito *interna corporis* da administração se, durante alguns anos, se presenciou uma árdua tentativa do poder executivo em solidificar as bases desse novo modelo de administração pública, o que se tem assistido mais recentemente é exatamente o inverso: contingenciamento de recursos, intervenção dos ministérios nas decisões das agências, morosidade na indicação de diretores, comprometendo o *quórum* para as decisões, indicação de diretores de acordo com critérios políticos e não técnicos e, ainda, instabilidade das regras.

A importação do modelo de agências norte-americano e a pretensão de implantação de um padrão regulatório policêntrico, vem se mostrando inoperante e ineficaz. Primeiramente, seria de ressaltar-se que tal modelo sempre foi estranho ao Estado brasileiro. Com as agências pretendia-se blindar a regulação das “capturas” política e econômica, dar autonomia, poder normativo alargado, isenção e capacidade técnica aos entes reguladores. Passados dez anos da criação das primeiras agências, a avaliação que se faz, sobre o desempenho delas, é melancólico.

Avelãs Nunes já alerta que é por demais efêmera a glória dos falsos heróis. É o que acontece com o Estado regulador, criticado hoje por alguns dos seus defensores de ontem, que acusam as entidades reguladoras de falta de transparência (levanta dúvidas sobre a legitimidade meritocrática), de cometerem erros e de se deixarem por vezes, capturar (pelos regulados e pelo estado). Invocam outros os custos da regulação, que constituem um encargo extra sem qualquer benefício social. (NUNES, 2013, p. 242)

Já João Confraria (2010, p. 38-39) afirma que as eleições não garantem, desde logo, resultados eficientes do ponto de vista econômico. Assim, a supervisão das atividades dos governantes pode ser falha e permitir que eles desenvolvam objetivos próprios, não coincidentes com o interesse dos eleitores. Normalmente estes objetivos relacionam-se com a conquista e manutenção do poder. Assim, as políticas são definidas em função do calendário eleitoral. Desta forma, políticas cujos resultados se façam sentir num prazo superior ao da legislatura são desvalorizadas, o que produz resultados perversos. Com a regulação independente pretendeu-se evitar, ou reduzir, estas falhas e imperfeições do Estado, que, registe-se, não as elimina

As designações dos dirigentes regulatórios brasileiros foram, ontem, e continuam hoje, a ser objeto de partilha política (nem ao menos o equilíbrio de indicações, a chamada “bipartidarização norte-americana, foi adotado). A atecnia dos dirigentes dos colegiados é patente. As capturas econômicas são evidentes. As decisões desses entes, as “resoluções homologatórias” de revisões e reajustes tarifários, são vítimas de assimetria informacional ingenuamente aceitas.

Assim, malgrado a estabilidade no cargo por prazo certo, estes dirigentes são extremamente vinculados às decisões políticas o que confere ao governo o poder de sobrepor ao poder/dever regulador das agências e definir de que forma a atividade econômica irá ocorrer.

Ademais, malgrado esta vinculação e subordinação fática ao governo, percebe-se clara concretização do chamado *risco de captura* na medida em que as empresas reguladas participam ativamente do financiamento das campanhas políticas e, após a eleição, claramente influenciam na escolha dos dirigentes das agências.<sup>229</sup>

Outro problema diz respeito à falta de autonomia financeira, orçamentária e jurídica. Enquanto erigidas sob a forma de autarquias, integrantes da administração pública indireta, as agências reguladoras se encontram vinculadas aos

---

<sup>229</sup> No modelo americano o *risco de captura* também mostra-se evidente com os dirigentes das agências possuindo claras vinculações com as empresas reguladas.

Poder executivo brasileiro e sujeitas a restrições orçamentárias e de pessoal, o que permite a sua inviabilização por parte do governo<sup>230</sup>.

Acrescente-se que, com exceção do banco central do Brasil, todas as demais agências reguladoras não possuem quadro jurídico próprio. A assessoria jurídica e representação judicial destas autarquias é encargo da Procuradoria Geral Federal - PGF<sup>231</sup>, órgão vinculado da Advocacia Geral da União, que tem o poder de editar súmulas e determinar o entendimento jurídico das autarquias.

Desta forma, mesmo se os dirigentes destes órgãos reguladores entenderem e solicitarem uma ação judicial contra o governo federal por ofensa a autonomia regulatória, os procuradores federais podem ser impedidos de acionar o poder judiciário, negando, em verdade, o acesso à justiça pelas agências reguladoras.

Assim, a intenção de equidistância regulatória fica comprometida diante da real vinculação e submissão das agências reguladoras brasileiras ao governo.

## Conclusão

Como visto, as agências reguladoras brasileiras, inspiradas no modelo americano e europeu, intentaram elevar um ente regulador de mercado com autonomia e independência do governo de modo a separar a política da economia, favorecer o profissionalismo, assegurar a estabilidade e segurança do quadro regulatório, dissociar o Estado empresário do Estado regulador; realizar a “blindagem” contra a captura regulatória e facilitar o autofinanciamento.

Contudo, em verdade, vê-se que as agências reguladoras brasileiras, enquanto autarquias, ainda são vinculadas ao governo, malgrado o regime especial que lhes foi outorgado pela legislação, o que causa diversos problemas.

---

<sup>230</sup> João Confraria (2010, 48) afirma que o controle do orçamento das entidades reguladoras por meios democráticos não põe em xeque sua independência haja vista que se tratam de recursos públicos.

<sup>231</sup> Compete à Procuradoria-Geral Federal exercer a representação judicial, extrajudicial, a consultoria e assessoramento jurídicos de 159 autarquias e fundações públicas federais brasileiras, incluindo as agências reguladoras, bem como a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

<sup>232</sup> Maiores informações podem ser consultadas em <http://www.agu.gov.br/unidade/PGF>

Problemas como indicações político partidárias desvinculadas de conhecimento técnico para os dirigentes das autarquias, somado a falta de independência e autonomia tornam as agências reguladoras brasileiras verdadeiros órgãos setoriais do governo, extremamente vinculadas às decisões políticas.

É evidente que, como qualquer reestruturação profunda, o modelo das agências reguladoras precisa de ajustes, e sua reforma deve ocorrer de maneira gradual e fundamentada, para que um dia exista a consolidação de uma cultura regulatória independente no Brasil. Porém, para que isso ocorra, é fundamental que as competências das agências sejam claramente delimitadas, mas que sua autonomia e atuação sejam respeitadas pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

O que não se pode aceitar o retrocesso institucional, ou seja, a volta do modelo antigo de centralização do poder nos ministérios. Em uma economia globalizada em que Estado brasileiro necessita de investimentos estrangeiros, é imperioso que o modelo de agências reguladoras seja mantido e fortalecido.

Em assim ocorrendo, o Brasil irá garantir contínuos investimentos nacionais e internacionais nos setores regulados. Sem isso, não se terá a certeza de um cenário apropriado para a competição sadia e os investidores, tão necessários a um país carente de recursos financeiros, serão afugentados.

Se a função do Estado é conferir estabilidade para o surgimento e desenvolvimento da atividade econômica, é imperioso a concessão de carta de alforria das agências reguladoras brasileiras para que estas, verdadeiramente, possam desempenhar o seu papel.

Infelizmente, para que isso ocorra, ainda será necessária uma mudança cultural, política e legislativa para retirar as amarras que subordinam as agências ao governo político.

## Referências

ALMEIDA, João Nogueira de. **Sobre o controlo dos auxílios de Estado na União Europeia:** Conteúdo, sentido e limites da análise económica na avaliação da compatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado interno. Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Económicas Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2012.

ARAÚJO, Marcos. A independência das agências. In: **Agências reguladoras**. Disponível em: <[http://www.juxtalegem.com.br/artigos/Agencias\\_Reguladoras.php](http://www.juxtalegem.com.br/artigos/Agencias_Reguladoras.php)>. Acesso em: 27 fev. 2008.

BAASCH, Sérgio Roberto. **Regulação e serviços públicos**. Disponível em: <[http://www.tj.sc.gov.br/cejur/artigos/direitopublico/regulacao\\_servicos\\_publicos\\_serjio\\_luz.pdf](http://www.tj.sc.gov.br/cejur/artigos/direitopublico/regulacao_servicos_publicos_serjio_luz.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2008.

BEL I QUERALT, Germá (organizador). **Privatización, desregulación y competencia?** Civitas, 1996.

\_\_\_\_\_. **Privatización y desregulacions**: cuando la liberalizacion no basta para aumentar la competencia, In Privatización, desregulación y competencia? Civitas, 1996, fls. 18/32.

BRASIL. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Disponível em: <<http://www.cebes.org.br/media/File/Plano%20Diretor%20da%20Reforma%20do%20Aparelho%20do%20Estado.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2015.

BUENO FILHO, Edgard Silveira. **Agências reguladoras e concorrências e o controle jurisdicional dos atos**. Disponível em: <[http://conline1.cjf.gov.br/phpdoc/pages/sen/portaldaeducacao/textos\\_fotos/mercadojp/edgard.doc](http://conline1.cjf.gov.br/phpdoc/pages/sen/portaldaeducacao/textos_fotos/mercadojp/edgard.doc)>. Acesso em: 26 fev. 2008.

CALVÃO DA SILVA, João Nuno. **O Estado regulador, as autoridades reguladoras independentes e os serviços de interesse econômico geral**. In **Estudos de direito público**, fl. 148/171. CEPEJUS, 2009.

\_\_\_\_\_. **Mercado e Estado**: serviços de interesse econômico geral. Coimbra: Almedina, 2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**, 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

\_\_\_\_\_. O Estado garantidor. Claros Escuros de um conceito em A.J. AVELÃS NUNES e J. N. MIRANDA COUTINHO (orgs.) O direito e o futuro. O futuro do direito, Coimbra: Almedina, 2008, 571-576 apud NUNES, Antonio José Avelãs. **O estado capitalista e suas máscaras**. Lisboa: Avante, 2013.

\_\_\_\_\_. Bypass social e o núcleo essencial das prestações sociais. In Estudos sobre direitos fundamentais, 2. Ed. Coimbra: Coimbra, 2008 apud NUNES, Antonio José Avelãs. **O estado capitalista e suas máscaras**. Lisboa: Avante, 2013

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. **Desempenho melancólico**. Consultor Jurídico, São Paulo, 02 ago. 2007. Disponível em:

CONFRARIA, João. Falhas do Estado e Regulação Independente. In, **Revista de Concorrência e Regulação**. Ano I, nº 3, julho a setembro de 2010, fl. 33 a 52. Coimbra, Almedina.

CREMONESE, Dejalma. **Reforma do estado**: implicações sociais e econômicas das políticas neoliberais no Brasil. Disponível em: <<http://juanfilloy.bib.unrc.edu.ar/completos/corredor/corredf/comi-b/CREMONES.HTM>>. Acesso em: 22 fev. 2008.

CUNTO, Raphael de; INGHAM, Ana Paula Bialer. **O papel das agências reguladoras**. Disponível em: <<http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/69968.htm>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2015.

ENTERRÍA, Garcia de e FERNÁNDEZ, Tomas. **Curso de Derecho Administrativo**. 10. ed. Madrid: Civitas, 2001, vol. 1.

ESTÊVÃO, João A. Ramos. As novas teorias do Estado desenvolvimentista. In: **O Estado e o desenvolvimento econômico**. Disponível em: <<http://www.iseg.utl.pt/disciplinas/mestrados/dci/estado.doc>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **A evolução da ordem econômica no direito constitucional brasileiro e o papel das agências reguladoras**. Disponível em: <[www.agu.gov.br/page/download/index/id/524036](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/524036)> acesso em 10 de fevereiro de 2015.

**FIGUEIREDO, Marcelo. As agências reguladoras. O estado democrático de direito no Brasil e sua atividade normativa. Malheiros, 2005.**

GARCIA, Maria da Gloria. **As transformações do direito administrativo na utilização do direito privado pela administração pública** – reflexões sobre o lugar do direito no Estado. In Os caminhos da privatização da administração pública. IV Colóquio Luso-Espanhol de direito administrativo. Coimbra, 2001, fl. 345-359.

GREGORI, Maria Stella. **É preciso fortalecer as agências reguladoras**. Disponível em: <[http://www.cns.org.br/links/menup/noticiadosetor/clipping/2006/09/clipping\\_2509.htm](http://www.cns.org.br/links/menup/noticiadosetor/clipping/2006/09/clipping_2509.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2008.

GUIMARÃES, Márcio Souza. **O Estado empresário e a nova ordem constitucional**. Disponível em: <[http://www.femperj.org.br/artigos/popup.php?pagina=estado\\_empresario.php](http://www.femperj.org.br/artigos/popup.php?pagina=estado_empresario.php)>. Acesso em: 27 fev. 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. Dialética, 2002.

**KARUSE, Eduardo Battaglia. Agências reguladoras no cenário brasileiro. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2005.**

KEYNES, John Maynard. **The end of laissez-faire. 1926**. Disponível em: <<http://www.panarchy.org/keynes/laissezfaire.1926.html>>. Acesso em: 14 março de 2015.

MENDONÇA, Hugo Vinícius Oliveira. **O poder normativo das agências reguladoras e a legalidade como vetor. Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4206, 6 jan. 2015. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/31765>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

NUNES, Antonio José Avelãs. **A crise do capitalismo: capitalismo neoliberalismo e globalização**. 5. ed. Lisboa: Página a Página, 2013.

\_\_\_ **Uma introdução a economia política**. Quartier Latin. São Paulo, 2007.

\_\_\_ **Industrialização e desenvolvimento: a economia política do “modelo brasileiro de desenvolvimento”**. Quartier Latin. São Paulo, 2005.

\_\_\_ **O estado capitalista e suas máscaras**. Lisboa: Avante, 2013

\_\_\_ **Os caminhos da privatização da administração pública**. IV Colóquio Luso-Espanhol de direito administrativo. Coimbra, 2001.

\_\_\_ **Diálogos constitucionais Brasil/Portugal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

POSNER, Richard A. **Los costes sociales del monopolio y de la regulacion In Privatización, desregulación y competencia?.** Civitas,1996, fls. 61/88.

RIBEIRO, Paulo Silvino. **O papel do Estado como agente econômico contra a mão invisível do mercado.** Brasil Escola. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/sociologia/o-papel-estado-como-agente-economico-contra-mao-invisivel-mercado.htm>>. Acesso em: 14 março de 2015.

SANTOS, Antônio Carlos dos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão. **Direito Econômico.** 4. ed. Coimbra: Almedina. 2002.

SOUTO, Marcos Jurena Villela. **Desestatização, Privatização, Concessões e Terceirizações.** 3.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

STIGLER, George J. **La teoria de la regulacion econômica In Privatización, desregulación y competencia?.** Civitas,1996, fls. 35/60.

TAVARES DA SILVA, Suzana. O sector elétrico perante o Estado incentivador, orientador e garantidor, tese de doutoramento, Coimbra, 2008 apud NUNES, Antonio José Avelãs. **O estado capitalista e suas máscaras.** Lisboa: Avante, 2013

VITAL MOREIRA. **A mão visível:** mercado e regulação. Coimbra. Almedina, 2008.

\_\_\_ **Autoridades reguladoras independentes:** estudo e projecto de Lei-Quadro. Coimbra editora, 2003.

\_\_\_ **O Estado (des)regulador: introdução à regulação pública da economia.** Coimbra, 2014.

\_\_\_Administração autônoma e associações públicas, Coimbra, 1997, apud DUARTE, David. A norma de universalidade de direitos e deveres fundamentais: esboço de uma anotação. **Boletim da Faculdade de Direito.** Nº 76. P. 413-431. COIMBRA 2000.

\_\_\_ **A mão visível.** Mercado e Regulação. Almedina, 2008.

\_\_\_**Auto-regulação Profissional e Administração Pública.** Coimbra: Almedina. 1997.

WINSTON, Clifford. **La desregulación econômica:** uma oportunidade para avaliar a los microeconomistas. In Privatización, desregulación y competencia?. Editora Civitas, 1996, fls. 118/159.