

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

GISELE VIEDENHELFEN DOS SANTOS

**AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA LEI Nº
13.848/19**

Porto Alegre

2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

GISELE VIEDENHELFEN DOS SANTOS

**AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA LEI Nº
13.848/19**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito para aprovação
na Faculdade de Direito da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.
Orientador: Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini

Porto Alegre

2020

GISELE VIEDENHELFEN DOS SANTOS

**AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA LEI
Nº 13.848/19**

Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS - Faculdade de Direito.

Aprovada em ___ de Novembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini

Examinador (a)

Examinador (a)

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Luis dos santos e Cladis Viedenhelfen, fonte da minha inspiração e interesse no direito.

À minha amiga Gabriela Ligabue, pelo companheirismo em toda a jornada e por sua amizade.

Ao meu namorado, Lucas Fernandes Portella, que foi fundamental para que eu continuasse os estudos, que sempre me apoiou e inspirou.

Aos meus professores, por todo o conhecimento compartilhado e em especial ao prof. Dr. Rafael da Cás Maffini por toda a ajuda e orientação nesta monografia.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo o estudo das agências reguladoras sob a ótica da sua autonomia. A análise é feita tendo como ponto de partida a regulação no Brasil como um todo, e adentra nas agências reguladoras a partir da Lei 9986/00, que trata da gestão dos seus recursos humanos. Analisa-se a nova Lei Geral das Agências Reguladoras e depois compara-se as mudanças importantes com a Lei 9.986/00, sempre sob a ótica do elemento da autonomia. Ainda sim, não se olvida de apresentar ao trabalho o contexto político em que a Lei 13.848/19 foi criada, citando até os pareceres dos congressistas. No final da monografia, são mencionados e comentados alguns julgados importantes sobre o tema, levando em consideração a Nova Lei Geral das Agências Reguladoras.

Palavras Chave: Regulação. Agências Reguladoras. Autarquias Regime Especial. Lei 9.986/2000. Lei 13.848/2019.

ABSTRACT

This paper aims to study regulatory agencies from the perspective of their autonomy. The analysis is made taking as a starting point the regulation in Brazil as a whole, and goes into the regulatory agencies starting from Law 9.986/00, which deals with the management of its human resources. The New General Law on Regulatory Agencies is analyzed and then important changes are compared with Law 9.986/00, always from the perspective of the element of autonomy. Still, it does not forget to introduce to the work the political context in which Law 13.848/19 was created, even citing the opinions of congressmen. At the end of the monograph, some important judgments on the subject are mentioned and commented on, taking into account the New General Law of Regulatory Agencies.

Keywords: Regulation. Regulatory Agencies. Municipalities Special Regime. Law 9.986/00. Law 13.848/19.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

IMAGEM 1 - Pirâmide sobre agência reguladora	23
QUADRO 1 - Lei 9.986 de 2000 x Lei 13.848 de 2019	42

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. PANORAMA GERAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL E SUA AUTONOMIA	9
1.1 Da Necessidade Da Atividade Regulatória Do Estado	9
1.2 Agências Reguladoras como forma de regulação da atividade econômica	13
1.3 Contexto político na criação das Agências Reguladoras no Brasil	15
1.4 Início e desenvolvimento da atividade regulatória no Brasil no modelo de Agências Reguladoras	19
1.5 Relevância da autonomia das agências reguladoras	22
1.6 Autonomia das Agências Reguladoras na Lei 9.986/00	26
2. A AUTONOMIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS COM A PROMULGAÇÃO DA LEI 13.848/19	34
2.1 Contexto Político na Criação da Lei 13.848/19	34
2.2 Autonomia das Agências Reguladoras na Lei 13.848/19	38
2.3 Dos Julgados sobre o Tema	50
CONSIDERAÇÕES FINAIS	61

INTRODUÇÃO

Para que se possa tirar o melhor proveito do que será exposto em sequência, é desejável que se tenha em mente que a atividade regulatória exercida pelo Estado é de suma importância. O que é levado à discussão é tão somente o grau de autonomia que os órgãos pelos quais ela se dá têm a disposição no regime atual, levando em consideração a que tinham anteriormente. Não se tem a pretensão de abordar todas as agências reguladoras, analisando o código interno de cada uma. Nessa monografia, a proposta foi a observação no âmbito de linhas gerais sobre as possibilidades dadas às agências, não como elas se concretizam, tampouco foram feitos juízos de valor sobre opções feitas.

Uma vez esclarecido sobre o que não se trata, vamos ao que de fato esse trabalho tem a acrescentar. Trata-se de uma análise de como a Lei 13.848/19, sancionada pelo presidente Jair Messias Bolsonaro, positiva o princípio da autonomia das agências reguladoras nessa nova roupagem proposta não apenas por essa lei, mas levando em conta o contexto político do governo que acaba influenciando. Para uma melhor compreensão do que foi adicionado ou removido sobre o assunto, foi feita também uma breve análise de como o tema é tratado pela Lei 13.848/19 em comparação ao que havia no regime que deu origem às agências reguladoras, a Lei 9.986/00 de quando o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso estava em vigor.

Porém, de pouco ou nada adiantaria divagar sobre um aspecto dentro um instituto do qual não se contextualiza, de modo que foi entendida necessária a relevância não somente da autonomia das agências em questão, como situar o leitor sobre a pertinência de atribuir ao Estado o papel de agente regulador.

Recapitulando, trata-se de um estudo feito com o objetivo de compreender as alterações feitas pela lei que atualmente serve de diretriz para as agências reguladoras do país. Para tal, se fez necessário adentrar em certa medida no cenário que foi/está sendo criado, bem como algumas problemáticas a respeito do instituto a que pretende regular.

1. PANORAMA GERAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL E SUA AUTONOMIA

1.1 Da Necessidade Da Atividade Regulatória Do Estado

Apesar da existência do Estado e de suas normatizações que regulam a vida em sociedade advir de períodos mais remotos na história da humanidade, a necessidade de intervenção do Estado na economia ganhou força com a ascensão do capitalismo na revolução industrial. O avanço do capitalismo nessa era resultou em diversas desordens sociais, como a exploração da força de trabalho, péssimas remunerações e crescente desigualdade social.¹

A partir daí, surge uma premente necessidade de intervenção do Estado na economia. O Estado liberal perdia espaço e surgia o Estado de Bem Estar Social.²

Sobre o Estado de Bem Estar Social, Maria Sylvia Zanella Di Pietro discorre:

O Estado do Bem-estar é um Estado mais atuante; ele não se limita a manter a ordem pública, mas desenvolve inúmeras atividades na área da saúde, educação, assistência e previdência social, cultura, sempre com o objetivo de promover o bem-estar coletivo. Nesse caso, o Direito Administrativo amplia o seu conteúdo, porque cresce a máquina estatal e o campo de incidência da burocracia administrativa. O próprio conceito de serviço público amplia-se, pois o Estado assume e submete a regime jurídico publicístico atividades antes reservadas aos particulares. Além disso, a substituição do Estado liberal, baseado na liberdade de iniciativa, pelo Estado-Providência ampliou, em muito, a atuação estatal no domínio econômico, criando novos instrumentos de ação do poder público, quer para disciplinar e fiscalizar a iniciativa privada, com base no poder de polícia do Estado, quer para exercer atividade econômica, diretamente, na qualidade de empresário.³

A nossa Lei Maior atual endossou a política do Estado de Bem Estar Social, visto que é perceptível sua preocupação em participar ativamente de áreas econômicas e de assistência. Em relação a este trabalho, importa destacar o papel ativo do Estado como agente normativo e regulador de atividade econômica. A Constituição Federal/88 dispõe o que segue:

¹ SOUZA, Guilherme Moura Otaviano de. A autonomia das agências reguladoras no projeto de Lei nº 6621/2016. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, p. 05/04/2019, *online*. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52783/a-autonomia-das-agencias-reguladoras-no-projeto-de-lei-no-6621-2016>. Acesso em: 22 out 2020.

² SOUZA, Guilherme Moura Otaviano de. A autonomia das agências reguladoras no projeto de Lei nº 6621/2016. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, p. 05/04/2019, *online*. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52783/a-autonomia-das-agencias-reguladoras-no-projeto-de-lei-no-6621-2016>. Acesso em: 22 out 2020.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 56.

Art. 174. Como agente normativo e **regulador** da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.⁴

Não cabe questionar se o Estado possui ou não o poder/dever de exercer atividade regulatória, segundo João Bosco Fonseca:

A atividade neste campo pode dar-se sob o enfoque da edição de normas destinadas a, de alguma forma, influir na concretização do fenômeno econômico, e para consegui-lo “o Governo condiciona, corrige, altera os parâmetros naturais e espontâneos do mercado”.⁵

Isto está positivado na mais alta estatura do nosso sistema jurídico. Mas não significa dizer que é inválido questionar a pertinência dessa prerrogativa em nosso país.

O Brasil opta por seguir o regime econômico capitalista que, sem entrar em grandes detalhes, se caracteriza pela obtenção máxima de lucros a partir do mínimo custo investido. Nesse sistema, Leonardo Vizeu Figueiredo nos diz que:

[...] os meios de produção e distribuição são de propriedade privada e com fins lucrativos. As decisões sobre oferta, demanda, preço, distribuição e investimentos não são tomadas pelo governo, mas concebidas pelo mercado.⁶

Partindo disso, pode-se cair no erro de pensar que a atividade econômica não deve sofrer intervenção estatal, já que é da visão neoliberal a ideia que “o Estado é muito menos eficiente do que o setor privado quando exerce diretamente atividades econômicas no sentido amplo”, como nos diz Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo.⁷

Pois bem, assumindo que a tese liberal esteja correta e a iniciativa privada seja de fato mais vantajosa e eficiente que a máquina estatal, por que então mesmo o Brasil tendo optado pelo sistema capitalista (fica clara a opção quando no art. 170 incisos II, IV e parágrafo único menciona como garantias características inatas do sistema econômico em questão, além do texto do caput: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa [...]”⁸) e se estende

⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988, grifo nosso.

⁵ FONSECA, João Bosco Leopoldino. *Direito Econômico*. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p.177, grifo no original.

⁶ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de Direito Econômico*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Forense 2014 p. 71.

⁷ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 20. ed. São Paulo: Método, 2012. p. 162.

⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

sobre essas garantias para que quatro artigos a frente a Carta Magna coloquem o Estado no papel de agente regulador da atividade econômica? Reafirmando o que já foi dito no início do parágrafo, Sergio Guerra se manifesta:

A Constituição de 1988 adota o modelo de organização econômica capitalista, sendo a livre iniciativa princípio fundamental da República e da Ordem Econômica, garantindo-se o direito de propriedade, inclusive dos bens de produção e, respeitando-se a liberdade de atividade econômica independentemente de prévia autorização, salvo nos casos previstos em lei.⁹

Seguindo, o artigo em questão que trata do assunto:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - **propriedade privada**; III - função social da propriedade; IV - **livre concorrência**; V - defesa do consumidor;¹⁰

A resposta é muito simples e, com exceção dos fanáticos, que acreditam na perfeição mencionada por João Bosco Leopoldino Fonseca que “Assim é que o liberalismo econômico pode dizer-se radicado numa fé quase religiosa na harmonia do todo e na racionalidade da ordem imanente”¹¹. A esse todo, os apoiadores do sistema atual entendem que existe a necessidade da intervenção estatal para que o próprio sistema não faça uma espécie de autofagia e não é difícil perceber a razão pela qual isso ocorre. O sistema é selvagem, com um grau de competição muito elevado, porém a realidade mostrou que quando se forma uma espécie de “nata”, aqueles que por uma razão ou outra já dominam um segmento do mercado, existe a tendência de que estes tentem suprimir os que tentarem se lançar. Sobre o assunto, João Bosco Fonseca expõe:

A primeira razão da intervenção do Estado se situa no fracasso do mercado e na necessidade imperiosa de recriar o mercado. A intervenção teve por finalidade justamente garantir a livre competição no mercado, dando-lhe consistência. O Estado veio assumir tarefas que, sem a sua interferência, poderiam constituir-se em perturbadoras do funcionamento adequado do mercado: a existência de monopólios naturais, de estruturas de mercado não competitivas (monopólio de fato, abuso de posição dominante, distribuição assimétrica de informação), bens públicos e externalidades. 46 A segunda razão consiste nos critérios de equidade na distribuição. Ante a insuficiência dos puros e naturais critérios econômico-capitalistas, torna-se necessária a intervenção estatal para se eliminarem as desigualdades. O Estado assume

⁹ GUERRA, Sérgio. *Agências Reguladoras: da Organização Administrativa Piramidal à Governança em Rede*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p 91-92.

¹⁰ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Grifo nosso.

¹¹ FONSECA, João Bosco Leopoldino. *Direito Econômico*. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 161

o compromisso de atuar na justiça distributiva, buscando uma justa distribuição da renda.¹²

Além dessa faceta que diz respeito aos interesses dos próprios empresários, cabe também mencionar a proteção do consumidor, que nada mais é do que cidadão merecedor de guarida estatal, para que não seja engolido pelo desejo de maximização de lucros a ponto de ser abusivo. Sendo assim, resta fixar que o Estado irá interferir quando ocorrerem as chamadas “falhas de mercado”, que Leonardo Figueiredo resume de forma simples e objetiva como sendo:

[...] toda a situação de anormalidade de efeito danoso, potencial ou efetivo, ao devido processo competitivo de determinado nicho de nossa economia, tendo resultados negativos para o bem-estar socioeconômico da população.¹³

O Estado, ao longo da história, já se apresentou de muitas formas, teocrático, monárquico, absolutista, federalista etc. Em todas as suas apresentações, optou por ser mais ou menos intervencionista nos diversos setores que abrange, inclusive quanto a economia, como menciona João Bosco Fonseca a seguir:

Embora se possa dizer que exista uma tendência para afastar a aplicação dos pressupostos da teoria keynesiana e uma tentativa muito forte para reabilitar a economia de mercado, substituindo-se assim os instrumentos de regulação estatal do mercado por outros existentes dentro do próprio mercado e que seriam capazes de atuar como reguladores, é evidente que o Estado não pode omitir a sua função de ator dentro do mercado. Resta saber qual o novo papel que será atribuído a este velho e desgastado ator, que sempre ressurgue das cinzas com uma nova feição. Não se pode querer afastar completamente o Estado do compromisso segundo o qual o progresso material decorre da lógica da evolução do mundo, pois que ele passa a atuar como o garantidor da coerência e da segurança dessa nova forma de regulamentação dos comportamentos humanos.¹⁴

No caso do Brasil, houve, e ainda está em crescente andamento, um processo de descentralização da atividade econômica, saindo desde a intervenção máxima (colonial) até o ponto em que estamos agora que ao Estado cabe apenas participar em raras exceções, tomando corpo recentemente, como menciona Maria Di Pietro:

A partir da década de noventa, teve início a fase das privatizações, como forma de diminuir o aparelhamento do Estado. Passaram a ser utilizados vários instrumentos, entre eles a concessão, a permissão de serviços

¹² FONSECA, João Bosco Leopoldino. *Direito Econômico*. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 176.

¹³ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de Direito Econômico*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Forense 2014. p.141.

¹⁴ FONSECA, João Bosco Leopoldino. *Direito Econômico*. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 192.

públicos e as parcerias público-privadas (concessão patrocinada e concessão administrativa), em que a delegação é feita a empresa privada.¹⁵

1.2 Agências Reguladoras como forma de regulação da atividade econômica

Considerando que a regulação de atividades econômicas é uma necessidade não só no Brasil mas no mundo todo, podemos agora adentrar no estudo de uma das formas de concretizar tal atividade: as Agências Reguladoras.

Antes de mais nada, é preciso saber o que elas são, precisamos conceituar o objeto de estudo. Não existe uma definição legal de “agências reguladoras”, portanto devemos nos ater à doutrina.¹⁶

O consagrado autor Hely Lopes Meirelles não as conceitua, mas discorre sobre elas didaticamente:

Com a política governamental de transferir para o setor privado a execução de serviços públicos, reservando ao Estado a regulamentação, o controle e a fiscalização desses serviços, houve a necessidade de criar, na Administração, agências especiais destinadas a esse fim, no interesse dos usuários e da sociedade. Tais agências têm sido denominadas de agências reguladoras e foram instituídas como autarquias sob regime especial, com o propósito de assegurar sua autoridade e autonomia administrativa.¹⁷

Já Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo propõem um conceito de agência reguladora:

Trata-se de entidades administrativas com alto grau de especialização técnica, integrantes da estrutura formal da administração pública, instituídas como autarquias sob regime especial, com a função de regular um setor específico de atividade econômica ou um determinado serviço público, ou de intervir em certas relações jurídicas decorrentes dessas atividades, que devem atuar com a maior autonomia possível relativamente ao Poder Executivo e com imparcialidade perante as partes interessadas (Estado, setores regulados e sociedade).¹⁸

Sob outro giro, Ricardo Alexandre e João de Deus as classificam da seguinte forma:

Pessoas jurídicas de direito público, com natureza jurídica de autarquias de regime especial, cuja função é regulamentar, controlar e fiscalizar

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 994.

¹⁶ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 20. ed. São Paulo: Método, 2012, p. 164.

¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 449.

¹⁸ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 20. ed. São Paulo: Método, 2012, p. 165.

determinado setor econômico ou atividades que constituem objeto de delegação de serviço público ou de concessão para exploração de bem público.¹⁹

Já para o ilustre Marçal Justen Filho, “Agência reguladora independente é uma autarquia especial, sujeita a regime jurídico que assegure sua autonomia em face da Administração direta e investida de competência para a regulação setorial”.²⁰

Portanto, quando se fala em Agências Reguladoras, estamos levando em consideração a estrutura organizacional administrativa Brasileira, de autarquias, mais especificamente uma espécie de autarquia que se diferencia das demais, devido a sua atribuição regulatória específica.

Por fim, deve-se mencionar que tais conceitos doutrinários foram escritos antes da publicação da Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei 13.848/2019). Com a nova lei, apesar de não ter sido redigido um conceito direto do nosso objeto de estudo, ela, de fato, descreveu as características de sua natureza especial como autarquia:

Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.²¹

Portanto, agências reguladoras são uma forma que o estado brasileiro vem usando para regulamentar as atividades econômicas que detém as características supramencionadas.

Tais características dão a essas agências certas flexibilidades que outras formas de regulação não teriam. Edição de leis em sentido estrito pelo Congresso Nacional é uma alternativa, mas com certeza não teria a flexibilidade e a tecnicidade que uma agência reguladora detém ao editar suas normas.

As funções das agências reguladoras também poderiam ser feitas através de órgãos específicos do governo, através do fenômeno da desconcentração. Entretanto,

¹⁹ ALEXANDRE, Ricardo; DE DEUS, João. *Direito Administrativo*. 3ª ed. São Paulo: Método, 2017. p. 94.

²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 464.

²¹ BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, 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. *DOU* de 26.6.2019.

essa forma teria uma autonomia mais enfraquecida, visto que haveria subordinação hierárquica.

Essa escolha do Estado brasileiro de regular certas atividades econômicas através de agências com finalidades específicas não se auto constituiu na sociedade brasileira. Havia, obviamente, um contexto político no nosso país e, além disso, era sabido que no exterior tal modelo já havia sido adotado. O Brasil basicamente seguiu uma tendência internacional.²²

1.3 Contexto político na criação das Agências Reguladoras no Brasil

É de praxe que o Brasil importe ideias que funcionaram em outras realidades, pesquisadas e aplicadas em países com diversos fatores divergentes do nosso. Com as agências reguladoras não foi diferente, como dito por Leonardo Figueiredo, “uma visão do modelo norte-americano e do modelo europeu se faz essencial para se compreender as agências reguladoras, mormente o mosaico adotado no Brasil.”²³ Sobre a nomenclatura, aduz Maria Di Pietro:

O vocábulo agência é um dos modismos introduzidos no direito brasileiro em decorrência do movimento da globalização. Foi importado do direito norte-americano, onde tem sentido mais amplo, que abrange “qualquer autoridade do Governo dos Estados Unidos, esteja ou não sujeita ao controle de outra agência, com exclusão do Congresso e dos Tribunais.”²⁴

Ainda que o grande movimento para as criações de agências reguladoras sejam datadas na década de 90, como será abordada mais a frente, é relevante mencionar que esse não foi o início desse tipo de iniciativa, que segundo Leonardo Figueiredo:

Merece destaque que, com a modernização econômica da ordem jurídica brasileira, promovida a partir de 1960, houve a criação de nossas primeiras entidades reguladoras independentes e autônomas, com forte inspiração no modelo norte-americano, a saber, o Banco Central do Brasil, por meio da Lei n. 4.595/1964, inspirado no Federal Reserve dos EUA, e a Comissão de Valores Mobiliários, mediante a Lei n. 6.385/1976, com base na Security and Exchange Commission.²⁵

²² GUERRA, Sérgio. *Agências Reguladoras: da Organização Administrativa Piramidal à Governança em Rede*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 30.

²³ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de Direito Econômico*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Forense 2014, p. 189.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, 1051.

²⁵ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de Direito Econômico*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Forense 2014, p. 188.

Maria Di Pietro vai além, dando a outros órgãos o status de agência reguladora em período ainda anterior ao mencionado:

No direito brasileiro, existem, desde longa data, entidades com função reguladora, ainda que sem a denominação de agências. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em trabalho sobre o papel das agências reguladoras e fiscalizadoras, publicado na revista *Forum Administrativo*, ano 1, nº 3, p. 253-257, menciona, no início do século passado, no período 1930-1945, o Comissariado de Alimentação Pública (1918), o Instituto de Defesa Permanente do Café (1923), o Instituto do Açúcar e do Alcool (1933), o Instituto Nacional do Mate (1938), o Instituto Nacional do Pinho (1941), o Instituto Nacional do Sal (1940), todos esses institutos instituídos como autarquias econômicas, com a finalidade de regular a produção e o comércio. Além desses, podem ser mencionados outros exemplos, como o Banco Central, o Conselho Monetário Nacional, a Comissão de Valores Mobiliários e tantos outros órgãos com funções normativas e de fiscalização.²⁶

Apesar das considerações feitas pela autora a qual há grande respeito, nesse trabalho cabe analisar o movimento denso de agências reguladoras, não exceções como as mencionadas no trecho acima. “As agências reguladoras são fruto de uma profunda mudança na relação do aparelho estatal com a sociedade, especificamente com a ordem econômica”²⁷, é o que acertadamente diz Leonardo Figueiredo. Ainda nesse sentido João Bosco Fonseca:

Pode-se afirmar que, após a crise de 1929, houve um período de crença no poder do Estado, no seu potencial de organizar a economia. Essa crença foi alimentada pelas teorias de J. M. Keynes, o que leva a verem-se duas perspectivas no fenômeno do intervencionismo econômico, a intelectual, representada pelas ideias de Keynes, e a institucional, efetivada pelo desenvolvimento de uma administração pública econômica. A partir, contudo, dos anos 60, alguns teóricos começam a questionar e avaliar os resultados da intervenção efetuada pelo Estado e chegam à conclusão de que os custos da intervenção foram maiores do que os que teriam ocorrido se se tivesse deixado o mercado organizar-se e reordenar-se pelos seus próprios mecanismos. Os custos da intervenção se manifestaram maiores, primeiramente pelo excessivo crescimento dos órgãos estatais encarregados de intervir na economia, e, em segundo lugar, pela manifesta ineficiência provocada principalmente pelo esgotamento da capacidade estatal de investir em novas tecnologias, causando a deterioração do serviço público a ser prestado.²⁸

Para melhor compreender o exposto pelo autor, faz-se necessária breve explanação. A grande crise de 1929 embasou o recuo da iniciativa privada em face da segurança estatal, porém uma vez restabelecido o mercado, voltam as críticas de

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, 1057.

²⁷ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de Direito Econômico*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 187.

²⁸ FONSECA, João Bosco Leopoldino. *Direito Econômico*. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 191.

costume ao desempenho do Estado na iniciativa econômica. Pede-se o recuo novamente num processo de privatizações. Como menciona Sérgio Guerra:

Com efeito, buscava-se, naquele momento, implementar alterações no setor público, vinculadas ao projeto de reforma do Estado, de modo a levar o aparato governamental a um menor número de atividades diretas.²⁹

No Brasil, foi sancionado pelo presidente Collor o Plano Nacional de Desestatização pela Lei 8.031/90, que já em seus primeiros artigos mostrava a que vinha:

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais: I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público; III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia; V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa. Art. 2º Poderão ser privatizadas, nos termos desta lei, as empresas: I - controladas, direta ou indiretamente, pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; ou II - criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle, direto ou indireto, da União.³⁰

“Sabe-se que o Programa Nacional de Desestatização (PND) caracterizou-se no cenário internacional como um dos maiores já concebidos, tanto pelo volume de recursos como pela diversidade dos setores envolvidos.”³¹ Com o de geral conhecimento processo de *impeachment* do então presidente, assume Itamar Franco, que institui o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Esse Plano Diretor procurou criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais.³² É a partir desse ponto que as agências reguladoras ganham corpo no país, citando Sérgio Guerra:

²⁹ GUERRA, Sérgio. *Agências Reguladoras: da Organização Administrativa Piramidal à Governança em Rede*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 100.

³⁰ BRASIL. LEI Nº 8.031, DE 12 DE ABRIL DE 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. *DOU de 13.4.1990*. Revogada pela Lei. nº 9.491 de 1997.

³¹ GUERRA, Sérgio. *Agências Reguladoras: da Organização Administrativa Piramidal à Governança em Rede*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 100.

³² CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: 1995, p. 6. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 22/10/2020.

Nesse Plano Diretor o programa de privatizações apresentou-se como sendo a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação do Estado de promover poupança forçada por meio de empresas estatais. Nesse preciso sentido, o Plano Diretor previu a criação de agências autônomas, vinculadas às atividades do Estado. Essas agências autônomas surgiriam da análise de missões dos órgãos e entidades governamentais, identificando superposições, inadequação de funções e possibilidades de descentralização, visando dotar o Estado de uma estrutura organizacional moderna, ágil e permeável à participação popular.³³

Sobre a já mencionada influência estrangeira, o mesmo autor ainda comenta:

É comum indagar quais foram os influxos que inspiraram os autores do modelo brasileiro de Agências Reguladoras independentes. Certamente, a ideia de descentralização advém do movimento estruturado pelo Reino Unido denominado de New Public Management (NPM), adotado a partir da década de 80 visando modernizar a organização administrativa, isto é, esse termo foi utilizado para descrever a onda de reformas do setor público desse período.³⁴

A política de desestatização também foi continuada no governo seguinte de Fernando Henrique Cardoso, através da Lei 9491/97, no qual foi criado o Conselho Nacional de Desestatização - CND, diretamente ligado ao presidente da República. A lei anterior de Collor foi revogada e os objetivos fundamentais da nova lei de FHC eram os seguintes:

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais: I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida; III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito; V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.³⁵

³³ GUERRA, Sérgio. *Agências Reguladoras: da Organização Administrativa Piramidal à Governança em Rede*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 105.

³⁴ GUERRA, Sérgio. *Agências Reguladoras: da Organização Administrativa Piramidal à Governança em Rede*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 115.

³⁵ BRASIL. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília: *DOU de 10.9.1997*.

Percebe-se, portanto, uma redação quase idêntica à lei antecessora, ou seja, o espírito do programa foi mantido. Entretanto, se analisarmos o artigo 2º, veremos que o objeto da desestatização foi ampliado:

Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei: I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; (Vide ADIN nº 3.577) II - empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União; (Vide ADIN nº 3.577) III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização; IV - instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987. V - bens móveis e imóveis da União.³⁶

Logo, o que houve, nesse novo período, foi uma intensificação da política de privatizações.

1.4 Início e desenvolvimento da atividade regulatória no Brasil no modelo de Agências Reguladoras

É importante salientar que a intenção de regulação de certas atividades econômicas por meio de Agências reguladoras foi posta no seio do nosso ordenamento jurídico: A Constituição Federal de 1988. Não se pode olvidar, porém, que tal fato foi feito por Emenda Constitucional, promulgada em 1995, logo o desejo de criação e desenvolvimento dessas autarquias especiais não proveio do constituinte originário.

Analisando o texto, logo no início da Carta Magna, no seu artigo 21, inciso XI, podemos ver o desejo do poder constituinte derivado reformador na regulação do setor de telecomunicações por meio de uma agência:

Art. 21. Compete à União: [...] XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.³⁷

No §2º da art. 177 da Carta Magna temos também a menção a “órgão regulador” por parte do legislador no que se refere ao setor de petróleo:

³⁶ BRASIL. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília: *DOU* de 10.9.1997.

³⁷ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Grifo nosso.

Art. 177. Constituem monopólio da União: [...] § 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; II - as condições de contratação; **III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União.**³⁸

Estas são as exceções constitucionais, pois a regra é a omissão do texto constitucional ao se criar um órgão regulador específico para certa atividade econômica. Podemos citar várias agências que foram criadas ao longo desses anos sem respaldo direto na constituição, como a ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária e a ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar) por exemplo.

Deve-se mencionar, outrossim, que a criação de Agências Reguladoras não é ato exclusivo da União. Os entes federados (estados, municípios e Distrito Federal) também podem criar entidades de direito público incumbidas da regulação dos serviços públicos e de outras atividades econômicas que estejam dentro de suas competência.³⁹

Voltando ao âmbito federal, como já dito, a criação de agências reguladoras no Brasil se deu caso a caso, uma lei específica para cada agência. A história da criação destas instituições seguiu esse rumo, o qual narramos a seguir:

- a) Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), criada pela Lei 9.427, de 26.12.1996, vinculada ao Ministério de Minas e Energia;
- b) Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), criada pela Lei 9.472, de 16.07.1997 (Lei Geral de Telecomunicações);
- c) Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), criada pela Lei 9.478, de 06.08.1997, vinculada ao Ministério de Minas e Energia;
- d) Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), criada pela Lei 9.782, de 26.01.1999, vinculada ao Ministério da Saúde;
- e) Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), criada pela Lei 9.961, de 28.01.2000;
- f) Agência Nacional de Águas (ANA), criada pela Lei 9.984, de 17.07.2000, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente;
- g) Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), criada pela Lei 10.233, de 05.06.2001, vinculada ao Ministério dos Transportes;

³⁸ Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Grifo nosso.

³⁹ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 20. ed. São Paulo: Método, 2012, p. 184.

- h) Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), criada pela Lei 10.233, de 05.06.2001, vinculada à Secretaria de Portos da Presidência da República;
- i) Agência Nacional do Cinema (ANCINE), criada pela MP 2.228-1, de 06.09.2001, vinculada ao Ministério da Cultura;
- j) Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), criada pela Lei 11.182, de 27.09.2005, vinculada a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República;
- k) Por fim, temos a recente Agência Nacional de Mineração (ANM), criada pela Medida Provisória nº 791/2017 e posteriormente convertida na Lei 13.575/2017, vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

Em relação ao desenvolvimento de legislação que trace linhas gerais sobre o tema, tivemos início com a Lei de Gestão de Recursos Humanos das Agências Reguladoras (Lei 9.986, de 18.07.2000), que trata apenas sobre cargos, mandatos e indicações para gestão de pessoal nestas instituições. Posteriormente, essa lei foi alterada pelas Leis 10.871/04 e 11.292/06, além de outras medidas provisórias. Seu âmago não mudou, seu foco continua na parte de recursos humanos.

Apesar dessas Leis realmente trazerem certo conteúdo genérico para as agências reguladoras, seu escopo foi muito limitado, não tratando de outros conteúdos importantes como a regulação técnica no mercado e a extensão da autonomia das agências.

Logo, não é possível nem de longe sustentar que essa contingência legislativa trouxe normatização padrão às agências reguladoras. Nesse sentido, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

A gama de atribuições, as prerrogativas, a área de atuação, o grau de intervenção, enfim, as características essenciais das agências reguladoras brasileiras não são, de forma alguma, homogêneas. Em verdade, cada lei estabelece as características da agência que institui, conforme as especificidades do setor em que ela atuará, bem como a orientação política, a forma e o nível de intervenção que se pretende concretizar. A maioria dos autores enfatiza o fato de serem muito poucas as características comuns a todas as agências reguladoras (alguns negam a existência desse núcleo comum que permitiria tratá-las como categoria ontológica). Os modelos adotados não são coincidentes e as competências nem sempre podem ser comparadas.⁴⁰

O cenário só realmente muda com a promulgação da Lei 13.848 de 25 de Junho de 2019, que veremos mais detalhadamente adiante.

⁴⁰ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 20. ed. São Paulo: Método, 2012, p. 184.

1.5 Relevância da autonomia das agências reguladoras

Existem dois motivos principais para a justificação da autonomia das agências reguladoras. O primeiro é sua natureza autárquica. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, uma autarquia “se trata de uma modalidade de pessoa administrativa, instituída pelo Estado para o desempenho de atividade predeterminada”,⁴¹ de modo que é um braço estatal e não algo completamente desligado criado apenas com o objetivo de descentralizar funções administrativas que são da competência/interesse do Estado.

Como exposto anteriormente, a atividade regulatória é da competência do Estado, porém para melhor exercê-la foi feita a opção, acertada, diga-se de passagem, de criar órgãos com menor grau de vinculação direta com o governo para a execução. Esse processo será melhor desenvolvido no tópico a seguir, aqui cabe salientiar as consequências no que diz respeito a atividade prática e a que se deve essa opção, mas desde logo se deixa o exposto sobre o tema por Maria Di Pietro:

À proporção que o Estado foi assumindo outros encargos nos campos social e econômico, sentiu-se necessidade de encontrar novas formas de gestão do serviço público e da atividade privada exercida pela Administração. De um lado, a ideia de especialização, com vistas à obtenção de melhores resultados, e que justificou e ainda justifica a existência de autarquias;⁴²

O sistema brasileiro atribui aos nossos políticos bastante poder, incluindo o que interessa aqui, que é o referente à administração, baseado no ideal de que foram eleitos democraticamente e tendo isso como ponto de partida, é justo que tenham tal poder, uma vez que representam o povo do qual todo poder emana. Na prática, o que ocorre são acordos, alianças que fundem e desvirtuam esse ideal. Porém, mesmo que fosse correta a premissa e ela se fizesse real, ainda assim haveria problemas quanto ao bom andamento da economia caso a autonomia das agências reguladoras não fosse preservada.

Imaginemos uma situação hipotética de que fosse eleito em 2022, assumindo em 2023, um presidente cujo posicionamento ideológico fosse no sentido contrário ao

⁴¹CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 689.

⁴² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 942.

que temos hoje no que diz respeito a forma que a atividade econômica é tratada. Sabemos que essa pessoa é a autoridade máxima da nação, ao menos no âmbito administrativo⁴³. Caso ela decidisse que o governo não mais deveria dar tanta liberdade para a forma com que, por exemplo, a educação é trabalhada nas universidades federais e, levando em consideração que essas instituições de ensino são autarquias, e como tais, um membro do gigante corpo que tem o Estado, se não lhes fossem resguardadas certo grau de independência, elas se veriam reféns de opções políticas que se alteram a cada quatro anos.

Apesar de que, sim, a autoridade suprema administrativa é uma figura política, é necessário que se leve em consideração que o Estado e o governo têm, e é natural isso, interesses que nem sempre irão convergir. Isso se dá por suas naturezas, é saudável para democracia que seja assim. Contudo, os cidadãos precisam de estabilidade para gerir suas vidas e isso inclui ter a garantia de que ao abrir uma empresa, por exemplo, os requisitos não variam de acordo com quem ocupa o cargo. Para facilitar a visualização, menciono o quadro explicativo feito por Leonardo Figueiredo e a explicação dada por ele na sequência:

IMAGEM 1 - Pirâmide sobre agência reguladora



Fonte: FIGUEIREDO, 2014.

Pela posição gráfica ocupada pela Agência Reguladora, fica fácil perceber que, em que pese ser entidade integrante da Administração Pública Indireta, deve permanecer impermeável às pressões políticas que possam vir a ser

⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 935.

exercidas pela corrente ideológico-partidária que temporariamente, esteja ocupando as instâncias de poderes constituídos. Observe-se que tal autonomia é essencial para a consecução de suas atribuições legais, objetivo que dificilmente poderia ser alcançado se o ente regulador estivesse hierarquicamente subordinado à estrutura administrativa do Governo Central.⁴⁴

A única forma de conseguir essa imparcialidade, pelo menos a que foi descoberta pelo desenvolvimento teórico até o momento, é dando a esses setores que tratam de questões de alçada não partidária, ou seja, que não estão acima de interesses ideológicos, a devida separação de competências. Essa divisão se concretiza dando aos órgãos certas liberdades para designar pessoal, para redigir seus estatutos dos quais irão se regir e até mesmo com seus orçamentos. É verdade que nem todas as liberdades citadas serão exercidas em sua plenitude, mas, em maior ou menor grau, elas precisam existir para que o sistema funcione de forma saudável, como é dito por Maria Sylvia Zanella di Pietro:

Os vocábulos autonomia e administração expressam bem a distinção. Autonomia, de autós (próprio) e nómos (lei), significa o poder de editar as próprias leis, sem subordinação a outras normas que não as da própria Constituição; nesse sentido, só existe autonomia onde haja descentralização política. Autoadministração dá ideia de capacidade de gerir os próprios negócios, mas com subordinação a leis postas pelo ente central; é o que ocorre na descentralização administrativa.⁴⁵

Basta lembrarmos do mencionado anteriormente, quando foi solicitado que se vislumbrasse as autarquias como um membro de um corpo maior, que seria o Estado, ficaria facilitada a sua visualização. Não é o melhor exemplo para explicar a amplitude, mas o mais simples e didático. Suponhamos que uma autarquia, como a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por exemplo, tão querida por todos que a compõem, fosse uma das mãos do grande corpo Estado. Aqui independe se a terminologia de membro está anatomicamente correta. A mão, com seus próprios dedos, unhas, carne e pele que ficam em “seu domínio”, mas sem o sangue que é trazido do restante do corpo, não conseguirá se manter. Se for por alguma razão for desligada dele, irá apodrecer. Assim são as autarquias, citando Maria Di Pietro:

Sendo pessoa jurídica, ela é titular de direitos e obrigações próprios, distintos daqueles pertencentes ao ente que a instituiu; sendo pública, submete-se a

⁴⁴ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de Direito Econômico*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 188.

⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 936.

regime jurídico de direito público, quanto à criação, extinção, poderes, prerrogativas, privilégios, sujeições.⁴⁶

Ou seja, possuem suas características, mas jamais podem ser completamente desconectadas sob pena de perder sua razão de existir.

A razão pela qual se divagou sobre as autarquias é simplesmente pelo fato de as agências reguladoras serem espécies de autarquias, apesar de haver questionamentos sobre sua natureza, é essa a definição que elas têm. Quando se faz a conexão do exposto nesse tópico com o que foi dito anteriormente, cremos que fique mais claro a razão pela qual se faz necessária a autonomia das agências reguladoras.

É simplesmente inconcebível que aquele que precisa gerir diretrizes de longo prazo para a população, que precisa verificar falhas de mercado, identificar e buscar prevenir que abusos sejam cometidos contra o consumidor, sofra qualquer tipo de pressão por parte do governo ou ainda pelos dominantes dos mercados em questão.

Usando como exemplo uma agência de maior conhecimento popular, como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), não havendo o mínimo descolamento do governo, não haveria nada que garantisse que, no momento que algum governante com viés ideológico mais protecionista assumisse o governo, não seriam impostas às empresas privadas exigências apenas para dificultar a prestação de serviço, não dando outra alternativa a população a não ser solicitar ao Estado que assumisse em plenitude a função, por ser impossível de conceber um país sem acesso a internet por exemplo, em meio a realidade que nos encontramos.

Por outro lado, mesmo quando se fala em “autonomia”, a conexão direta é em face do Estado, pois não se pode esquecer da ameaça que as grandes empresas apresentam. Mesmo que a correção das falhas de mercado exista, que é a grande motivação da existência das agências reguladoras, e que ela busque atender ao empresário, há outra face das agências reguladoras no que diz respeito à proteção do consumidor frente ao desejo intrínseco do capitalista de lucrar o máximo possível.

Perante os particulares, a autarquia aparece como se fosse a própria Administração Pública, ou seja, com todas as prerrogativas e restrições que informam o regime jurídico-administrativo⁴⁷. Basta que recordemos alguma irregularidade, por exemplo, quando recebemos na fatura da internet a cobrança por algum serviço não

⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 963.

⁴⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 965.

solicitado ou que, mesmo solicitado, o valor é divergente do estabelecido, se o consumidor não resolver a situação com a empresa, ele acionará o Estado, seja por meio do judiciário, do Ministério Público ou do órgão regulador, que é a Anatel. Para ele, não há diferença prática entre tais instituições, pois todas compõe a Administração Pública.

Mas esta é a visão de um leigo, pois, como já demonstrado, a existência de autonomia ou não de uma instituição vai influenciar drasticamente nos seus interesses e na consecução de seus objetivos.

1.6 Autonomia das Agências Reguladoras na Lei 9.986/00

Há duas questões que devem ser tratadas antes de adentrar nos pormenores dos artigos da Lei 9.986/00: como identificar a autonomia dada e por que se elegeu essa lei dentre outros textos normativos sobre o tema.

Sobre a autonomia, José dos Santos Carvalho Filho:

Autonomia, no seu sentido técnico-político, significa ter a entidade integrante da federação capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração. No primeiro caso, a entidade pode criar seu diploma constitutivo; no segundo, pode organizar seu governo e eleger seus dirigentes; no terceiro, pode ela organizar seus próprios serviços.⁴⁸

De forma mais didática, Alvaro Augusto Pereira Mesquita discorre:

A importância dessa distinção também faz-se necessária, pois muitos que discutem as agências colocam esses instrumentos sob uma mesma definição. Para tanto, utilizar-se-á a definição metafórica feita pelo professor Floriano de Azevedo Marques, Doutor em direito público pela Universidade de São Paulo (USP), quando de sua exposição em evento na ANEEL, em outubro de 2003. De acordo com o conceito de Marques, o atributo da independência das agências é um avanço no regime geral de autonomia das autarquias. O professor costuma ilustrar para os seus alunos de graduação a diferença entre independência e autonomia fazendo a relação entre a imagem de um avião e a de um pássaro. O avião tem autonomia de vôo, que é ditada pelo quanto de combustível ele tem e pela característica da aeronave. Se em algum momento acabar o combustível ou o avião deixar de ser abastecido, a sua autonomia de vôo é zero. O pássaro, por outro lado, tem independência, tem liberdade de vôo, para ir de um lugar a outro, vai descer no momento que cansar e vai retornar. Eventualmente, o pássaro não terá a capacidade para voar tão longe. Mas não é porque ninguém deixou de dar algo para ele; é porque ele não tem capacidade física ou aerodinâmica de voar. Em geral, a autarquia é o avião - tem autonomia de vôo, dependendo de quanto combustível se der, e poderá ser mais ou menos livre ou capaz de vencer distâncias. Compara-se aqui com as agências executivas. Mas, se num determinado momento, se resolve tirar o combustível o avião perde sua

⁴⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 81.

autonomia. A independência da agência é a do pássaro, aquela que é dada por lei.⁴⁹

Para que não haja equívocos quanto a extensão de suas liberdades, Maria Di Pietro explica que o descolamento das agências é dos demais que compõem a administração, ou seja, do executivo, e não dos outros dois poderes:

A sua independência, contudo, deve ser entendida em termos compatíveis com o regime constitucional brasileiro. Independência em relação ao Poder Judiciário praticamente não existe; a agência pode dirimir conflitos em última instância administrativa, da mesma forma que outros órgãos administrativos, mas isto não impede e não pode impedir o controle das suas decisões pelo Poder Judiciário, tendo em vista a norma do artigo 5º, XXXV, da Constituição, em cujos termos “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Esse dispositivo significa a adoção, no direito brasileiro, do sistema de unidade de jurisdição, ao contrário de outros países que seguiram o direito francês e adotaram o sistema da dualidade de jurisdição, que admite, ao lado da jurisdição comum, a jurisdição administrativa, com competência para dirimir conflitos de interesse envolvendo a Administração Pública, com força de coisa julgada. Essa possibilidade não existe no direito brasileiro. Qualquer tipo de ato praticado pelas agências reguladoras, desde que cause lesão ou ameaça de lesão, pode ser apreciado pelo Poder Judiciário. Independência em relação ao Poder Legislativo também não existe, tendo em vista que os seus atos normativos não podem conflitar com normas constitucionais ou legais, por força do princípio da legalidade. Além disso, estão sujeitas ao controle pelo Congresso Nacional, previsto no art. 49, inciso X, da Constituição Federal, e ao controle financeiro, contábil e orçamentário exercido pelo Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, conforme previsto no artigo 70 e seguintes da Constituição. A independência maior que existe é em relação ao Poder Executivo, assim mesmo nos limites estabelecidos em lei, podendo variar de um caso para outro.⁵⁰

Sobre o assunto, dentro do contexto dessas autarquias, destacamos o trecho a seguir:

As Agências Reguladoras são órgãos dotados de características inerentes às autarquias em regime especial, ou seja, elas desenvolvem papel independente na realização da fiscalização dos particulares na prestação do serviço público, autonomia legislativa para expedir atos normativos, direcionando aos particulares a tarefa de realizarem um serviço que seja adequado ao interesse social com tarifas justas. Além disso, possuem autonomia para emitir normas relativas ao serviço regulado, bem como realizar julgamento referente ao desempenho dos particulares prestadores de serviço, ou seja, as agências reguladoras possuem a capacidade de aplicar multas aos particulares, caso comprove que não estão realizando o serviço nas diretrizes da resolução. Nesse sentido, para garantir a presença de um Estado regulador, é necessário que se produzam normas para fiscalizar os prestadores do serviço público.⁵¹

⁴⁹ MESQUITA, Alvaro Augusto Pereira. O Papel e o Funcionamento das Agências Reguladoras no Contexto do Estado Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 42, n. 166, abr./jun. 2005, p. 11.

⁵⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1062.

⁵¹ SOUZA, Guilherme Moura Otaviano de. A autonomia das agências reguladoras no projeto de Lei nº 6621/2016. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, p. 05/04/2019, *online*. Disponível em:

Já Maria Di Pietro prefere salientar outra faceta da autonomia dessas que chama de “autarquias de regime especial”:

O regime especial vem definido nas respectivas leis instituidoras, dizendo respeito, em regra, à maior autonomia em relação à Administração Direta; à estabilidade de seus dirigentes, garantida pelo exercício de mandato fixo, que eles somente podem perder nas hipóteses expressamente previstas, afastada a possibilidade de exoneração ad nutum; ao caráter final das suas decisões, que não são passíveis de apreciação por outros órgãos ou entidades da Administração Pública.⁵²

Quem também utiliza essa nomenclatura de “autarquias com regime especial” é Hely Lopes Meirelles que vai além utilizando o termo “regalia”: “O que posiciona a autarquia como de regime especial são as regalias que a lei criadora lhe confere para o pleno desempenho de suas finalidades específicas, observadas as restrições constitucionais.”⁵³

O exposto sobre a conceituação de autonomia corrobora com a motivação de eleger a Lei 9986/00 para análise, que também é dito pela mesma autora:

Não existe lei específica disciplinando essas agências reguladoras; elas estão sendo criadas por leis esparsas, como as de nºs 9.427, de 26-12-96, 9.472, de 16-7-97, e 9.478, de 6-8-97, que instituíram, respectivamente, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), a Agência Nacional de Petróleo (ANP). A ANATEL e a ANP têm fundamento constitucional (arts. 21, XI, e 177, § 2º, III), sendo previstas sob a expressão órgão regulador. Note-se que a Constituição, apegada à tradição do direito brasileiro, empregou o vocábulo órgão; a legislação ordinária é que copiou o vocábulo de origem norte-americana. Embora não haja disciplina legal única, a instituição dessas agências vem obedecendo mais ou menos ao mesmo padrão, o que não impede que outros modelos sejam idealizados posteriormente.⁵⁴

Mesmo sendo correta a afirmação de Maria Di Pietro feita acima, há de se salientar que essa é a lei que “dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências”⁵⁵, conforme texto original, havendo previsão na Lei 9986/00 para tal:

<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52783/a-autonomia-das-agencias-reguladoras-no-projeto-de-lei-no-6621-2016>. Acesso em: 22 out 2020.

⁵² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, 1060.

⁵³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 448.

⁵⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1060.

⁵⁵ 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: *D.O.U de 19.07.2000*.

Art. 31. As Agências Reguladoras, no exercício de sua autonomia, poderão desenvolver sistemas próprios de administração de recursos humanos, inclusive cadastro e pagamento, sendo obrigatória a alimentação dos sistemas de informações mantidos pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil – SIPEC.⁵⁶

Sobre a expressão “recursos humanos” não se deve dar a mesma roupagem da iniciativa privada, pois seu “ritmo” é diferente da iniciativa pública:

No contexto empresarial, o setor de recursos humanos tem como um dos papéis concebidos o de atuar como agente da satisfação plena do colaborador, onde entende-se que funcionários mais satisfeitos e com suas necessidades atendidas (link sobre pirâmide de Maslow) são mais produtivos e realizam suas atividades em menor tempo, ou seja, em um mundo norteado pelo Capitalismo, a gestão de pessoas, quando bem executada se torna-se o sonho dos patrões na busca pela ampliação da produtividade e conseqüentemente, do lucro. Entretanto, ao trazermos para o contexto do setor público, o papel do setor de recursos humanos nada mais é do que uma função burocrática de departamento pessoal, folha de pagamento, férias e, quando aprovado por legislação, realizar um plano de cargos e salários.⁵⁷

Entretanto, convém informar que, com a implementação da Administração Pública Gerencial (APG), o modelo tradicional foi rompido, emergindo uma nova cultura de gestão, aproximando o modelo de gestão (incluindo o de recursos humanos) privado ao modelo de gestão público.⁵⁸

Levando em consideração o exposto no artigo sobre a correta conceituação de “recursos humanos” feita pelo legislador, cabe atentar sobre o grau de liberdade que essas autarquias possuem, apesar de haver a necessidade da feitura de concursos públicos para compor o quadro de pessoal efetivo⁵⁹, ainda lhes é assegurada considerável abertura para escolher tanto sobre seus cargos, como irão se disciplinar, como também para a determinar a remuneração de seus funcionários⁶⁰ desde que observem o limite total imposto pela administração central.

⁵⁶ 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., D.O.U de 19.07.2000.

⁵⁷ BARBOSA, Giovani Bitencourt. Recursos Humanos na Administração Pública. *Administradores.com*, João Pessoa, p. 24/01/2020, online. Disponível em: <<https://administradores.com.br/artigos/recursos-humanos-na-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica>>. Acesso em: 23/10/2020.

⁵⁸ FERRAZ, Viviane Narducci; ROCHA, Carla Rodrigues. *Políticas de Recursos Humanos no Setor Público: O que Esperam os Servidores de uma Organização Pública Federal?* In: III Encontro de Gestão de Pessoa e Relações de Trabalho, João Pessoa/PB de 20 a 22 de novembro de 2011, p. 2. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnGPR246.pdf>> Acesso em: 23/10/2020.

⁵⁹Art. 12. 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: *D.O.U de 19.07.2000*.

⁶⁰ Art. 15. 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: *D.O.U de 19.07.2000*.

Sendo essa lei analisada de duas décadas atrás, é natural que tenha passado por mudanças, uma delas é quanto ao meio de ingresso dos funcionários que formam o plantel, como menciona José Carvalho Filho:

No que concerne ao regime jurídico dos servidores dessas autarquias, a Lei n o 9.986, de 18.7.2000, previa inicialmente o regime de emprego público, de caráter trabalhista, regulado pela CLT (Decreto-lei n o 5.454/1943), sendo previstos alguns cargos em comissão regidos pelo regime estatutário. Esse diploma, no entanto, foi derogado pela Lei n o 10.871, de 20.5.2004, que, alterando todas as normas relativas ao regime trabalhista dos servidores, instituiu o regime estatutário e dispôs sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos.⁶¹

Ainda sobre o que diz respeito ao corpo de funcionários dessas agências, resta a menção ao Parágrafo Único do art. 2º que atualmente se encontra com eficácia suspensa, mas que a despeito de tratar também dos funcionários em linha geral, também se atém aos membros de maior escalão:

Parágrafo único. É vedado aos empregados, aos requisitados, aos ocupantes de cargos comissionados e aos dirigentes das Agências Reguladoras o exercício de outra atividade profissional, inclusive gestão operacional de empresa, ou direção político-partidária, excetuados os casos admitidos em lei.⁶²

Essa preocupação quanto a outras atividades executadas paralelamente ao serviço público será melhor vista quando analisarmos os artigos que versam sobre os cargos de chefia em específico, mas esse em questão já abrange que nenhum funcionário poderia flertar com a iniciativa privada uma vez que ingressasse no serviço público em questão, isso de deve a tentativa de inibir a perda de autonomia das agências reguladoras não pelo Estado, que é a “ameaça” principal, mas pelos seus próprios regulados, como diz o mesmo autor mencionado anteriormente:

A relação jurídica entre a agência reguladora e as entidades privadas sob seu controle tem gerado estudos e decisões quanto à necessidade de afastar indevidas influências destas últimas sobre a atuação da primeira, de modo a beneficiar-se as empresas em desfavor dos usuários do serviço. É o que a moderna doutrina denomina de teoria da captura (“capture theory”, na doutrina americana), pela qual se busca impedir uma vinculação promíscua entre a agência, de um lado, e o governo instituidor ou os entes regulados, de outro, com flagrante comprometimento da independência da pessoa controladora.⁶³

⁶¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 714.

⁶² . 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: *D.O.U de 19.07.2000*.

⁶³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 713.

Sobre o exposto pelo autor mencionado acima, cabe a menção de artigos elencados na lei em questão que visam inibir que essa perda de autonomia frente a iniciativa privada se concretize, com a estratégia de evitar que membros do corpo de funcionários misturem-se com seus regulados. Além do art. 2º citado acima, existe também o artigo 8º com o mesmo intuito. Válido ressaltar que esse artigo sofreu várias alterações, mas a proposta inicial da lei era o exposto a seguir:

Art. 8º Terminado o mandato, o ex-dirigente ficará impedido, por um período de quatro meses, contado da data do término do seu mandato, de prestar qualquer tipo de serviço no setor público ou a empresa integrante do setor regulado pela Agência. § 1º Inclui-se no período a que se refere o caput eventuais períodos de férias não gozadas. § 2º Durante o impedimento, o ex-dirigente ficará vinculado à Agência, fazendo jus a remuneração equivalente à do cargo de direção que exerceu, sendo assegurado, no caso de servidor público, todos os direitos como se estivesse em efetivo exercício das atribuições do cargo. § 3º Aplica-se o disposto neste artigo ao ex-dirigente exonerado a pedido, se este já tiver cumprido pelo menos seis meses do seu mandato. § 4º Incorre na prática de advocacia administrativa, sujeitando-se às penas da lei, o ex-dirigente que violar o impedimento previsto neste artigo.⁶⁴

Adentrando mais na estrutura dessas agências, Hely Lopes Meirelles elenca características comuns delas, as quais são expressões da autonomia que possuem:

De forma geral, essas agências reguladoras possuem aspectos comuns e alguns específicos, em face da natureza dos serviços por elas controlados, podendo ser destacados os seguintes: - os administradores possuem mandato, só podendo ser destituídos por condenação judicial transitada em julgado, improbidade administrativa ou descumprimento injustificado das políticas estabelecidas para o setor ou pelo contrato de gestão; - nomeação dos dirigentes pelo Presidente da República, com prévia aprovação dos nomes pelo Senado Federal, nos termos do art. 52, III, "f", da CF; - edição de normas sobre matérias de sua competência; - vedação ao ex-dirigente, até um ano depois de deixar o cargo, de representar qualquer interesse perante a agência, ou de prestar serviços a empresas sob sua regulamentação; - recursos próprios oriundos de taxa de fiscalização ou de autorizações específicas relativas às suas atividades;⁶⁵

Sobre as considerações do autor, cabe fazer a observação que a lei previa a possibilidade da própria agência regulamentar possibilidade de perda do mandato, pois o artigo 9º e parágrafo único foram ambos revogados pela Lei 13.848/19:

Art. 9º Os Conselheiros e os Diretores somente perderão o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo

⁶⁴ 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: *D.O.U de 19.07.2000*.

⁶⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 452.

administrativo disciplinar. Parágrafo único. A lei de criação da Agência poderá prever outras condições para a perda do mandato.⁶⁶

Ainda sobre os mandatos, relevante analisar o tratamento dado pela redação antiga em relação a sua duração. Nesse sentido, a disposição do artigo 6º era a seguinte: "O mandato dos Conselheiros e dos Diretores terá o prazo fixado na lei de criação de cada Agência."⁶⁷ E, ainda, nos termos do artigo 7º "A lei de criação de cada Agência disporá sobre a forma da não-coincidência de mandato."⁶⁸

No que diz respeito aos mandatos dos diretores e conselheiros, é de grande importância levar em consideração que é esse o grupo que gere as agências, segundo o art. 4º da mesma lei, e dentre eles estará o Presidente, Diretor-Geral e Diretor-Presidente. Sobre essa figura, cabem algumas considerações, mas antes vejamos o que dizia a Lei 9986/00 sobre o assunto:

Art. 5º O Presidente ou o Diretor-Geral ou o Diretor-Presidente (CD I) e os demais membros do Conselho Diretor ou da Diretoria (CD II) serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal. Parágrafo único. O Presidente ou o Diretor-Geral ou o Diretor-Presidente será nomeado pelo Presidente da República dentre os integrantes do Conselho Diretor ou da Diretoria, respectivamente, e investido na função pelo prazo fixado no ato de nomeação.⁶⁹

Como prevê o artigo, a autoridade máxima de cada agência reguladora é nomeada pelo presidente em vigor, porém nada na lei obrigava que o mandato do nomeado fosse coincidente com o mandato daquele que o nomeou, como faz menção o já referido art. 7º. A respeito dessa característica, cabe anotar a reflexão feita por José Alberto Bucheb:

De modo geral, para justificar-se a necessidade de independência ou autonomia das agências reguladoras, busca-se, tácita ou expressamente, desqualificar o "político" - movido quase sempre pelo interesse meramente eleitoral - e supervalorizar o "técnico" - este sim, merecedor da confiança da sociedade.⁷⁰

⁶⁶ 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: *D.O.U de 19.07.2000*. Grifo nosso.

⁶⁷ 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: *D.O.U de 19.07.2000*.

⁶⁸ 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: *D.O.U de 19.07.2000*.

⁶⁹ 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: *D.O.U de 19.07.2000*. Grifo nosso.

⁷⁰ BUCHEB, José Alberto. A autonomia das Agências Reguladoras e a estabilidade de seus dirigentes. *Migalhas*, p. 28/01/2004, *online*. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/3508/a-autonomia-das-agencias-reguladoras>>. Acesso em: 23/10/2020.

Mesmo na presente monografia, foi visto com certa reserva a boa-fé do presidente ao interferir nas questões dessa faceta da administração. Por outro lado, não se pode ignorar que, como já mencionado, o presidente é a maior autoridade no setor administrativo estatal e, uma vez que é eleito pela população, tem-se o pressuposto de que expressa um desejo popular que pode muito bem ser diverso da gestão anterior no sentido de políticas para a gestão. Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles menciona:

Como alguns doutrinadores, entendemos como manifestamente inconstitucional a garantia do mandato fixo além do período governamental no qual o dirigente foi indicado, porque tal garantia afronta os princípios norteadores da República e da Democracia, pois o Chefe do Executivo, eleito pelo povo, estaria impedido de exercer com independência as metas e projetos de campanha que o levaram ao poder. Seria, na feliz expressão de Celso Antônio, uma fraude contra o próprio povo.⁷¹

Ainda nesse tema veremos mais a frente que o novo regulamento tentou corrigir essa questão apontada pela doutrina. Por fim, cabe ressaltar que esse regulamento buscou defender a autonomia das agências reguladoras frente as ameaças da iniciativa privada e do próprio poder público fornecendo mecanismos para que elas tivessem certa liberdade na escolha de seus membros como também a segurança de manutenção deles por meio dos mandatos fixos, ainda que criticados. As agências reguladoras tem autonomia também para gerir seus recursos, tendo apenas que respeitar o limite de orçamento e submetendo-se ao controle do Tribunal de Contas da União.

⁷¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 450.

2. A AUTONOMIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS COM A PROMULGAÇÃO DA LEI 13.848/19

2.1 Contexto Político na Criação da Lei 13.848/19

Com a promulgação da Lei 13.848/19, temos enfim um regramento geral sobre agências reguladoras. Ainda que a Lei Geral das Agências Reguladoras tenha sido promulgada em 2019, suas origens remetem ao projeto de Lei do Senado Federal Nº 52/2013, assinado pelo Senador Eunício Oliveira, de modo que uma análise aprofundada sobre ela precisaria se atentar ao contexto político desde as primeiras fases do projeto que teve como resultado final a lei analisada. Contudo, o foco desta monografia vai em outra direção, de modo que será feita apenas uma breve explanação a esse respeito.

A exposição de motivos do projeto de lei salienta suas intencionalidades já em seus primeiros parágrafos:

Passados cerca de quinze anos, as regras de funcionamento das agências reguladoras, entidades típicas de Estado, precisam ser aperfeiçoadas, tanto para preservar sua autonomia e independência, imprescindíveis ao seu bom funcionamento, quanto para suprir lacunas e corrigir problemas evidenciados ao longo dessa primeira década de experiência.⁷²

Para a constatação das ditas lacunas, interessante trazer o dito pelo senador Walter Pinheiro a respeito do processo de pesquisa feito que culminou no projeto de lei em questão:

A proposição reproduz, em grande medida, o conteúdo do Projeto de Lei nº 3.337, de 2004, encaminhado à Câmara dos Deputados pelo Poder Executivo como resultado de um amplo estudo de diagnóstico e elaboração materializados no Relatório do Grupo de Trabalho interministerial criado por determinação do Exmº Sr. Presidente da República, em março de 2003, com os objetivos de analisar o arranjo institucional regulatório no âmbito federal, avaliar o papel das agências reguladoras e propor medidas corretivas do modelo adotado.⁷³

⁷² BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 52, de 2013*. Dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, acresce e altera dispositivos das Leis no 9.472, de 16 de julho de 1997, no 9.478, de 6 de agosto de 1997, no 9.782, de 26 de janeiro de 1999, no 9.961, de 28 de janeiro de 2000, no 9.984, de 17 de julho de 2000, no 9.986, de 18 de julho de 2000, e no 10.233, de 5 de junho de 2001, nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997, da Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências. Autoria: Senador Eunício Oliveira. Nº na Câmara dos Deputados: PL 6621/2016. Norma Gerada: Lei nº 13.848 de 25/06/2019.

⁷³ BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. *Parecer nº 907 de 2016*. Brasília, 30/09/2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3429933&ts=1593992319120&disposition=inline>> Acesso em: 26/10/2020.

Percebemos, portanto, que a discussão sobre um novo regramento sobre agências reguladoras não é recente. Podemos até citar o antecessor do Projeto de Lei 52/2013 do Senado Federal, que seria o PL 3.337/05, em que, no próprio site da Câmara dos Deputados, podemos conhecer a justificativa desse projeto e o resumo de sua tramitação:

Na justificativa do projeto, o governo alega que "uma das principais distorções do papel das agências foi o exercício por elas de competências de governo, como a absorção da atividade de formulação de políticas públicas e do poder de outorgar e conceder serviços públicos". O PL 3337/05 propõe mecanismos para corrigir essas distorções. O Poder Executivo enviou o projeto à Câmara em abril de 2004 em regime de urgência, mas foi obrigado a recuar porque os deputados exigiram mais tempo para analisá-lo. Em julho daquele mesmo ano, um novo pedido de urgência foi apresentado - desta vez pelos líderes partidários -, mas não houve avanços na tramitação da matéria desde então.⁷⁴

Tal projeto não logrou êxito, já que foi arquivado. Mas isso gerou revolta entre parlamentares, que queriam dar continuidade ao trabalho. A justificativa da responsável pelo arquivamento, a então presidente da República Dilma Rousseff, foi a de "Dá para fazer muita coisa com o que existe. A gente tem faze ("sic") com o que já existe, muito mais"⁷⁵. Entretanto, apesar de tê-lo arquivado, Dilma defendeu o fortalecimento das agências reguladoras.⁷⁶

Quando o PL 52/2013 do Senado Federal foi para a Câmara dos Deputados, lhe foi dado a seguinte numeração: Projeto de Lei 6621/16. Para as duas casas legislativas, houve congruência no espírito dessa proposta legislativa, que podemos resumir, ao menos no que toca no objetivo desta monografia, em garantir autonomia dessas autarquias, aumentar sua transparência e criação de medidas que evitem a interferência do setor privado nelas.⁷⁷⁻⁷⁸

⁷⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comunicação. Notícias. *Projeto aumenta controle sobre agências reguladoras*. P. 27/04/2006. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/84258-projeto-aumenta-controle-sobre-agencias-reguladoras/>> Acesso em: 26/10/2020.

⁷⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comunicação. Notícias. *Parlamentares criticam retirada de projeto sobre Agências Reguladoras*. P. 18/03/2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/398430-parlamentares-criticam-retirada-de-projeto-sobre-agencias-reguladoras/>> Acesso em: 26/10/2020.

⁷⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comunicação. Notícias. *Parlamentares criticam retirada de projeto sobre Agências Reguladoras*. P. 18/03/2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/398430-parlamentares-criticam-retirada-de-projeto-sobre-agencias-reguladoras/>> Acesso em: 26/10/2020.

⁷⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comunicação. Notícias. *Projeto altera a legislação sobre agências reguladoras*. P. 04/07/2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/518582-projeto-altera-a-legislacao-sobre-agencias-reguladoras/>>. Acesso em: 27/10/2020.

⁷⁸ SENADO NOTÍCIAS. *Modificações na Lei das Agências Reguladoras chegam à CTFC*. P. 05/04/2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/04/05/modificacoes-na-lei-das-agencias-reguladoras-chegam-a-ctfc>>. Acesso em: 27/10/2020.

Os dirigentes das agências reguladoras, através do Fórum dos Dirigentes das Agências Reguladoras Federais, também apoiaram tal projeto.⁷⁹ No mesmo sentido, a Confederação de servidores alegou interferência do governo nas agências reguladoras (sendo que em alguns casos extremos certos setores do mercado comandariam tais órgãos) e que a nova lei seria importante para ampliar autonomia orçamentário-financeira e administrativa dos órgãos.⁸⁰

Já no âmbito da iniciativa privada, podemos citar o apoio da indústria farmacêutica, através do Grupo FarmaBrasil (GFB), que vê a nova lei como fator estimulante para investimentos no país, pois teríamos maior segurança jurídica.⁸¹

Ainda nessa seara, podemos explicar a positividade dos olhos empresariais através do exposto no Parecer do PL 6621/16 do Deputado Danilo Forte:

Uma das características mais celebradas deste “modelo de agência reguladora” é a independência decisória destes entes em relação ao Poder Executivo. Constituem atividades que demandam um isolamento do poder político com o objetivo de sinalizar uma estabilidade de regras mínima aos agentes privados. No caso dos setores de infraestrutura como petróleo, telecomunicações, energia elétrica e transportes em geral, este isolamento fornece um “compromisso crível” aos investidores de que eles não serão alvo de eventuais comportamentos oportunistas por parte do governo que resultem em expropriações indevidas. Como tais investimentos representam custos afundados, o risco de tais comportamentos oportunistas pode comprometer sobremaneira o investimento em setores chave para o crescimento econômico do país.⁸²

O novo regulamento aprovado, com base na experiência adquirida ao longo desses anos, vem, então, para aperfeiçoar o já feito pelas agências reguladoras, a fim de extirpar danos advindos de eventual desídia ou inoperância⁸³. Quanto ao tema,

⁷⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comunicação. Notícias. *Dirigentes de agências reguladoras apoiam atual versão da proposta de nova lei geral*. P. 04/05/2018. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/537295-dirigentes-de-agencias-reguladoras-apoiam-atual-versao-da-proposta-de-nova-lei-geral/>>. Acesso em: 27/10/2020.

⁸⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comunicação. Notícias. *Representantes de agências querem garantir autonomia*. P. 11/07/2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/518591-representantes-de-agencias-querem-garantir-autonomia/>>. Acesso em: 26/10/2020.

⁸¹ ARCURI, Reginaldo. Novas regras para agências reguladoras podem estimular investimentos. UOL, *Congresso em Foco*, Brasília, p. 19/07/2018, online. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaoforum/novas-regras-para-agencias-reguladoras-podem-estimular-investimentos/>>. Acesso em: 26/10/2020.

⁸² BRASIL. Câmara de Deputados. Comissão especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6.621, de 2016, do Senado Federal. *Parecer*. Relator: Deputado Danilo Forte. Brasília: 06/06/2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1666060&filename=PRL+1+PL662116+%3D%3E+PL+6621/2016. Acesso em: 28/10/2020.

⁸³ BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 52, de 2013*. Dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, acresce e altera dispositivos das Leis no 9.472, de 16 de julho de 1997, no 9.478, de 6 de agosto de 1997, no 9.782, de 26 de janeiro de 1999,

relevante apresentar pareceres emitidos por outros senadores ao longo da tramitação do projeto que trazem informações sobre o que tencionam melhorar por meio desta nova legislação, como é o exposto a seguir pela senadora Simone Tebet:

Além disso, infelizmente não é raro que diversas agências reguladoras funcionem por longos períodos – em alguns casos, mais de três anos – com suas Diretorias Colegiadas ou Conselhos Diretores desfalcados por falta de indicação de membros por parte do Presidente da República. Na prática, observa-se que há casos em que, em razão da vacância, o ministro supervisor acaba por nomear um dirigente interino, que não goza da maior estabilidade no exercício de suas funções e que não é sabatinado previamente pelo Senado Federal. Essa sistemática desvirtua o regime jurídico das agências reguladoras.⁸⁴

Ora, se temos um dirigente interino, sem estabilidade no exercício de suas funções, sendo que sua nomeação não passou pelo crivo de outro órgão público, então a autonomia dessa agência reguladora fica prejudicada, pois haverá demasiada ingerência do poder executivo numa entidade da administração indireta. Dessarte, é salutar que haja uma legislação que previna isso.

Contudo, há de se salientar que excessos foram cometidos no sentido de dar mais poderes ao chefe do executivo em nome do melhor funcionamento das agências reguladoras. Mas tais fatos foram tempestivamente corrigidos, como é o caso da redação feita pelo senador Walter Pinheiro no Projeto de Lei Substitutivo a respeito da figura do ouvidor. O que se salienta a respeito dessa figura é o que segue:

Art. 25. O Ouvidor será escolhido pelo Presidente da República e por ele nomeado, devendo ter reputação ilibada e notório conhecimento em regulação de setores econômicos ou no campo de atividade da agência reguladora. § 1º O Ouvidor terá mandato de dois anos, no curso do qual somente será desligado em caso de renúncia, condenação 52 judicial transitada em julgado, condenação em processo administrativo disciplinar ou exoneração, por iniciativa do Presidente da República.⁸⁵

A respeito dessa proposta o também senador Roberto Muniz expôs:

O Ouvidor será indicado diretamente pelo Presidente da República, sem passar por sabatina no Senado como os demais Diretores das Agências,

no 9.961, de 28 de janeiro de 2000, no 9.984, de 17 de julho de 2000, no 9.986, de 18 de julho de 2000, e no 10.233, de 5 de junho de 2001, nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997, da Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências. Autoria: Senador Eunício Oliveira. Nº na Câmara dos Deputados: PL 6621/2016. Norma Gerada: Lei nº 13.848 de 25/06/2019.

⁸⁴ BRASIL. Senado Federal. Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional. *Parecer nº 908 de 2016*. Brasília, 23/11/2016. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3429942&ts=1593992319171&disposition=inline>> Acesso em 27/10/2020.

⁸⁵ BRASIL. Senado Federal. Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional. *Parecer nº 908 de 2016*. Brasília, 23/11/2016. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3429942&ts=1593992319171&disposition=inline>> Acesso em 27/10/2020.

numa danosa relativização da autonomia institucional das Agências e do dever-poder de fiscalização pelo Poder Legislativo.⁸⁶

Além do mencionado pelo senador, também é merecedor de se levar em consideração o que previa o final do parágrafo primeiro, dando a possibilidade de perda do mandato por exoneração, que vai de encontro a garantia do mandato fixo característico das agências reguladoras. Por fim, esses dois ataques à autonomia das agências reguladoras foram sanados e a redação final dos artigos impõe a aprovação do Senado como requisito para a nomeação e não prevê mais a perda de mandato por exoneração, porém mantido o cargo.

De forma indireta, a observação a respeito do ouvidor indica o desejo de cercear a autonomia das agências reguladoras. Apesar de não haver relação direta entre o projeto de lei e o chefe do executivo no momento da feitura, é notório que tem havido disputa política em relação à autonomia e aos cargos chave das agências reguladoras.⁸⁷⁻⁸⁸

De qualquer forma, é perceptível que a nova lei regulamentadora é fruto de longas discussões e que chega ao ordenamento jurídico com grande preocupação em garantir a autonomia e o impedimento de interferências políticas nas nomeações dos cargos das agências reguladoras. Aliás, ganhou força no noticiário brasileiro a exigência por nomeações técnicas ao invés de políticas.⁸⁹⁻⁹⁰ Analisaremos agora o conteúdo da lei, principalmente o relacionado ao tema deste trabalho: a autonomia.

2.2 Autonomia das Agências Reguladoras na Lei 13.848/19

A Lei 13.848/19 ressaltou bem a autonomia das agências reguladoras:

⁸⁶ BRASIL. Senado Federal. *Emenda nº ___ - CEDN (ao PLS nº 52, de 2013)*. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3429631&ts=1593992317744&disposition=inline>>. Acesso em: 27/10/2020.

⁸⁷ G1. Jornal Nacional. *Bolsonaro critica projeto que altera indicação para agências reguladoras*. P. 22/06/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/06/22/bolsonaro-critica-projeto-que-altera-indicacao-para-agencias-reguladoras.ghtml>>. Acesso em: 26/10/2020.

⁸⁸ DIÁRIO DO COMÉRCIO. Estadão Conteúdo. *No governo Temer, agências reguladoras retomam autonomia*. P. 23/12/2016. Disponível em: <<https://dcomercio.com.br/categoria/brasil/no-governo-temer-agencias-reguladoras-retomam-autonomia>>. Acesso em: 26/10/2020.

⁸⁹ NOTÍCIAS R7. Eleições 2018. *Bolsonaro diz que, se eleito, vai nomear ministério 'técnico'*. P. 25/10/2018. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/eleicoes-2018/bolsonaro-diz-que-se-eleito-vai-nomear-ministerio-tecnico-25102018>>. Acesso em 29/10/2020.

⁹⁰ MORENO, Bruno; MORAES, Tatiana. Metade dos ministros de Temer não tem qualificação técnica para a área. *Hoje em Dia*, p. 20/05/2016, online. Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/metade-dos-ministros-de-temer-n%C3%A3o-tem-qualifica%C3%A7%C3%A3o-t%C3%A9cnica-para-a-%C3%A1rea-1.385682>>. Acesso em: 29/10/2020.

Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.⁹¹

Com base nesse art. 3º, é de bom grado que discorramos sobre cada elemento de autonomia que as agências possuem.

Em relação à ausência de tutela ou subordinação hierárquica, assim como a autonomia funcional⁹², podemos conceituá-la, nos termos de Leonardo Figueiredo, como uma “independência orgânica”, a qual

Assegura 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 configura na impossibilidade de revisão de seus atos reguladores por qualquer outro órgão ou entidade da Administração Pública, salvo o Poder Judiciário (art. 5º o, XXXV, CRFB).⁹³

Não obstante, ressalte-se que há autores como Sérgio Guerra que consideram possível o cabimento de recurso hierárquico impróprio:

No entanto, é plausível inferir ser cabível o recurso hierárquico impróprio contra as decisões do órgão máximo das agências reguladoras quando deliberarem acerca de temas relacionados às políticas públicas do setor regulado, em flagrante usurpação de competência do Poder Legislativo e do Poder Executivo, aí estando incluída a esfera ministerial com supedâneo no art. 76 da Constituição da República.⁹⁴

O que nesse caso seria ainda um resquício de certa subordinação à administração direta.

⁹¹ BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, 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: *DOU* de 26.6.2019.

⁹² ÂMBITO JURÍDICO. *A necessidade da autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria Pública da União*. P. 01/06/2018. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-necessidade-da-autonomia-funcional-administrativa-e-financeira-da-defensoria-publica-da-uniao/>>. Acesso em: 29/10/2020.

⁹³ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de Direito Econômico*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 194-195.

⁹⁴ GUERRA, Sérgio. *Controle judicial dos atos regulatórios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 256-258.

A autonomia decisória é o que Hely Lopes Meirelles chama de “poder normativo”, que seria a “regulamentação das matérias de sua competência”⁹⁵ que, é claro, desde que sem invadir as reservas legais.

No que toca a autonomia administrativa, Leonardo Figueiredo explica que ela:

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, ficando, tão somente, sujeitas a controle do Legislativo, via Tribunal de Contas.⁹⁶

Entretanto, tal conceito se coaduna mais com o de autonomia financeira, de acordo com Hely Lopes Meirelles que a define como “renda própria e liberdade de sua aplicação”⁹⁷.

Cabe destacar que a Lei Geral das Agências Reguladoras, no que toca a autonomia administrativa, tratou o tema pormenorizadamente no §2º do seu Art. 3º, elencando as competências que caracterizam esse tipo de autonomia:

§ 2º A autonomia administrativa da agência reguladora é caracterizada pelas seguintes competências: I - solicitar diretamente ao Ministério da Economia: a) autorização para a realização de concursos públicos; b) provimento dos cargos autorizados em lei para seu quadro de pessoal, observada a disponibilidade orçamentária; c) alterações no respectivo quadro de pessoal, fundamentadas em estudos de dimensionamento, bem como alterações nos planos de carreira de seus servidores; II - conceder diárias e passagens em deslocamentos nacionais e internacionais e autorizar afastamentos do País a servidores da agência; III - celebrar contratos administrativos e prorrogar contratos em vigor relativos a atividades de custeio, independentemente do valor.⁹⁸

Portanto, é uma autonomia que se caracteriza pela liberdade na gestão de seus recursos humanos e na elaboração de seus contratos.

⁹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 451.

⁹⁶ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de Direito Econômico*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 195.

⁹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 451.

⁹⁸ BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, 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: *DOU de 26.6.2019*.

Especificamente, sobre autonomia financeira, Matheus Carvalho a conceitua como ter seus recursos próprios e receber dotações orçamentárias para gestão dos seus próprios órgãos, visando aos fins destinados pela lei.⁹⁹

O §1º do artigo supracitado tratou da autonomia financeira:

§ 1º Cada agência reguladora, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais.

Segundo o parecer do Senador Walter Pinheiro, “Trata-se de explicitar a importância das Agências no sistema orçamentário e a necessidade de que sejam tratadas com maior grau de independência em relação ao órgão setorial.”¹⁰⁰

Ainda sobre a autonomia financeira, o Deputado Federal Danilo Forte:

Do ponto de vista financeiro, cada agência passa a ser um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais”. Esta autonomia financeira é reforçada no art. 48 da proposição que altera o art. 4º da Lei nº 10.180, de 2001 que “organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal”.¹⁰¹

A investidura a termo de seus dirigentes e a estabilidade durante os mandatos estão intimamente relacionados com a autonomia administrativa¹⁰². De qualquer forma, veremos mais adiante os artigos relacionados quando apresentarmos o quadro comparativo da Lei 9.986/00 com a Lei 13.848/19.

Outrossim, interessante destacar a figura do ouvidor nas agências reguladoras, que não é novidade legislativa, como diz o Deputado Federal Danilo Forte:

⁹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 321

¹⁰⁰ BRASIL. Senado Federal. Comissão De Constituição, Justiça e Cidadania. *Parecer nº*, de 2015. Relator: senador walter pinheiro. 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3429470&ts=1593992317034&disposition=inline>>. Acesso em 29/10/2020.

¹⁰¹ BRASIL. Câmara de Deputados. Comissão especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6.621, de 2016, do Senado Federal. *Parecer*. Relator: Deputado Danilo Forte. Brasília: 06/06/2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1666060&filename=PRL+1+PL662116+%3D%3E+PL+6621/2016. Acesso em: 28/10/2020. Grifos no original.

¹⁰² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 321.

No caso específico da lei da ANEEL, por exemplo, o § 1º do art. 4º definia que um dos diretores terá a incumbência de ser “ouvidor”, com a missão de “zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários”. Cabe, no entanto, independência do ouvidor em relação à agência, para que este possa solucionar reclamações dos usuários que podem estar direcionadas à própria ação da agência. Assim, a proposição em tela definiu, em seu art. 24, que “haverá, em cada agência reguladora, um ouvidor, que atuará sem subordinação hierárquica e exercerá suas atribuições sem acumulação com outras funções”. Ou seja, o ouvidor não poderá mais ser membro do conselho diretor, assegurando sua independência plena em relação à própria agência. Este é mais um avanço institucional relevante. Ademais, o ouvidor será, da mesma forma que o Conselho Diretor, indicado pelo Presidente da República, sabatinado pelo Senado Federal (art. 25) e com mandato de três anos. Acreditamos que este movimento de maior independência reforça institucionalmente a figura do ouvidor, sendo bastante desejável.¹⁰³

Não se deve confundir, porém, a autonomia do ouvidor com a autonomia da agência reguladora. A agência reguladora é autônoma perante a administração direta, mas o ouvidor é autônomo perante a própria agência reguladora.

Grande parte da Lei 13.848/19 que tratou, seja de forma direta ou indireta, da autonomia das agências reguladoras está intrinsecamente ligada a parte de recursos humanos, de que trata a Lei 9.986/00. Dessarte, mostra-se conveniente fazer um cotejo da redação antiga da Lei de Gestão de Recursos Humanos das Agências Reguladoras com a sua redação nova trazida pela Lei Geral das Agências Reguladoras:¹⁰⁴

QUADRO 1 - Lei 9.986 de 2000 x Lei 13.848 de 2019

Assunto	Lei 9.986 de 2000	Lei 13.848 de 2019	Comentário
Número de Diretores, Procuradoria, Ouvidoria, Auditoria e Representação da agência pelo Presidente	Art. 4º As Agências serão dirigidas em regime de colegiado, por um Conselho Diretor ou Diretoria composta por Conselheiros ou Diretores, sendo um deles o seu Presidente ou o Diretor-Geral ou o Diretor-Presidente.	Art. 4º As agências terão como órgão máximo o Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada, que será composto de até 4 (quatro) Conselheiros ou Diretores e 1 (um) Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral. § 1º Os mandatos dos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada	Regra mais específica sobre a composição do órgão máximo da agência reguladora. Criação de regra de mandatos não coincidentes, dificultando dominação política na cúpula da

¹⁰³ BRASIL. Câmara de Deputados. Comissão especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6.621, de 2016, do Senado Federal. *Parecer*. Relator: Deputado Danilo Forte. Brasília: 06/06/2018. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1666060&filename=PRL+1+PL662116+%3D%3E+PL+6621/2016. Acesso em: 28/10/2020.

¹⁰⁴ Baseado na tabela disponibilizada pelo Parecer do Deputado Federal Danilo Forte. BRASIL. Câmara de Deputados. Comissão especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6.621, de 2016, do Senado Federal. *Parecer*. Relator: Deputado Danilo Forte. Brasília: 06/06/2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1666060&filename=PRL+1+PL662116+%3D%3E+PL+6621/2016. Acesso em: 28/10/2020.

		<p>serão não coincidentes, de modo que, sempre que possível, a cada ano, ocorra o término de um mandato e uma consequente nova indicação.</p> <p>§ 2º Os mandatos que não forem providos no mesmo ano em que ocorrer sua vacância terão a duração reduzida, a fim de viabilizar a observância à regra de não coincidência de que trata o § 1º deste artigo.</p> <p>§ 3º Integrarão a estrutura organizacional de cada agência uma procuradoria, que a representará em juízo, uma ouvidoria e uma auditoria.</p> <p>§ 4º Cabe ao Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada a representação da agência, o comando hierárquico sobre o pessoal e os serviços e o exercício de todas as competências administrativas correspondentes, bem como a presidência das sessões do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada, sem prejuízo das deliberações colegiadas para matérias definidas em regimento interno.</p>	<p>entidade. Os mandatos não coincidentes visam a evitar a quebra da continuidade do trabalho das agências, que pode ocorrer com a substituição de vários diretores ao mesmo tempo. A substituição gradual garante uma maior consistência e eficácia do trabalho regulatório.¹⁰⁵</p> <p>Fortalecimento da sua autogestão com a exigência de integrar a sua estrutura uma procuradoria, uma ouvidoria e uma auditoria.</p>
Nomeação da Diretoria e Requisitos	Art. 5º O Presidente ou o Diretor-Geral ou o Diretor-Presidente (CD I) e os demais membros do Conselho Diretor ou da Diretoria (CD II) serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados, devendo ser escolhidos pelo	Art. 5º O Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral (CD I) e os demais membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada (CD II) serão brasileiros, indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea "f" do inciso III do art. 52 da Constituição Federal, entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento no campo de sua especialidade, devendo ser atendidos 1 (um) dos requisitos das alíneas "a",	Criação de série de requisitos e exigências para preenchimento dos cargos chaves das agências reguladoras. Dificultando assim nomeações puramente políticas.

¹⁰⁵ BRASIL. Câmara de Deputados. Comissão especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6.621, de 2016, do Senado Federal. *Parecer*. Relator: Deputado Danilo Forte. Brasília: 06/06/2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1666060&filename=PRL+1+PL662116+%3D%3E+PL+6621/2016. Acesso em: 28/10/2020.

	<p>Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal. Parágrafo único. O Presidente ou o Diretor-Geral ou o Diretor-Presidente será nomeado pelo Presidente da República dentre os integrantes do Conselho Diretor ou da Diretoria, respectivamente, e investido na função pelo prazo fixado no ato de nomeação.</p>	<p>“b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, o inciso II: I - ter experiência profissional de, no mínimo: a) 10 (dez) anos, no setor público ou privado, no campo de atividade da agência reguladora ou em área a ela conexas, em função de direção superior; ou b) 4 (quatro) anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos: 1. cargo de direção ou de chefia superior em empresa no campo de atividade da agência reguladora, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos 2 (dois) níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa; 2. cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público; 3. cargo de docente ou de pesquisador no campo de atividade da agência reguladora ou em área conexas; ou c) 10 (dez) anos de experiência como profissional liberal no campo de atividade da agência reguladora ou em área conexas; e II - ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado. § 1º (VETADO). § 2º (VETADO). § 3º (VETADO). § 4º (VETADO). § 5º A indicação, pelo Presidente da República, dos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada a serem submetidos à aprovação do Senado Federal especificará, em cada caso, se a indicação é para Presidente, Diretor-Presidente, Diretor-Geral, Diretor ou Conselheiro. § 6º (VETADO). § 7º Ocorrendo vacância no cargo de Presidente, Diretor-Presidente, Diretor-Geral, Diretor ou Conselheiro no curso do mandato, este será</p>	
--	--	--	--

		<p>completado por sucessor investido na forma prevista no caput e exercido pelo prazo remanescente, admitida a recondução se tal prazo for igual ou inferior a 2 (dois) anos.</p> <p>§ 8º O início da fluência do prazo do mandato dar-se-á imediatamente após o término do mandato anterior, independentemente da data de indicação, aprovação ou posse do membro do colegiado.</p> <p>§ 9º Nas ausências eventuais do Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral, as funções atinentes à presidência serão exercidas por membro do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada indicado pelo Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral da agência reguladora.</p>	
Prazo do Mandato e Recondução	<p>Art. 6º O mandato dos Conselheiros e dos Diretores terá o prazo fixado na lei de criação de cada Agência. Parágrafo único. Em caso de vacância no curso do mandato, este será completado por sucessor investido na forma prevista no art. 5º.</p>	<p>Art. 6º O mandato dos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada das agências reguladoras será de 5 (cinco) anos, vedada a recondução, ressalvada a hipótese do § 7º do art. 5º. Parágrafo único. Em caso de vacância no curso do mandato, este será completado por sucessor investido na forma prevista no art. 5º.</p> <p>Parágrafo único. Em caso de vacância no curso do mandato, este será completado por sucessor investido na forma prevista no art. 5º.</p>	<p>Fixa prazo geral do mandato dos membros do Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada. Note que o prazo é superior ao mandato do Presidente da República e vedada sua recondução. Logo, não haverá preocupação com recondução, com a exceção do § 7º do art. 5º.</p>
Quarentena	<p>Art. 8º O ex-dirigente fica impedido para o exercício de atividades ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva agência, por um período de quatro meses, contados da exoneração ou do término do seu mandato.</p>	<p>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.</p>	<p>Não houve alterações nos seus parágrafos. Aumento do período de quarentena.</p>

	(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)		
Vedações, “quarentena para trás”		<p>Art. 8º-A. É vedada a indicação para o Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>III - de pessoa que exerça cargo em organização sindical;</p> <p>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 atua, ou que tenha matéria ou ato submetido à apreciação dessa agência reguladora;</p> <p>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;</p> <p>VI - (VETADO);</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Novidade legislativa que também dificulta indicações puramente políticas. Redação em sintonia também com a vedação ao nepotismo.¹⁰⁶</p>

¹⁰⁶ Súmula Vinculante nº 13 do STF.

Vedações e Conflito de Interesse		<p>Art. 8º-B. Ao membro do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada é vedado:</p> <p>I - receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas;</p> <p>II - exercer qualquer outra atividade profissional, ressalvado o exercício do magistério, havendo compatibilidade de horários;</p> <p>III - participar de sociedade simples ou empresária ou de empresa de qualquer espécie, na forma de controlador, diretor, administrador, gerente, membro de conselho de administração ou conselho fiscal, preposto ou mandatário;</p> <p>IV - emitir parecer sobre matéria de sua especialização, ainda que em tese, ou atuar como consultor de qualquer tipo de empresa;</p> <p>V - exercer atividade sindical;</p> <p>VI - exercer atividade político-partidária;</p> <p>VII - estar em situação de conflito de interesse, nos termos da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.</p>	Novidade legislativa em relação a conflito de interesses.
Perda de Mandato	<p>Art. 9º Os Conselheiros e os Diretores somente perderão o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar.</p> <p>Parágrafo único. A lei de criação da Agência poderá prever outras condições para a perda do mandato.</p>	<p>Art. 9º O membro do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada somente perderá o mandato:</p> <p>I - em caso de renúncia;</p> <p>II - em caso de condenação judicial transitada em julgado ou de condenação em processo administrativo disciplinar;</p> <p>III - por infringência de quaisquer das vedações previstas no art. 8º-B desta Lei.</p>	Nova possibilidade de perda de mandato: infringência de vedação no art. 8-B da Lei 9.986/00
Vacância	<p>Art. 10. O regulamento de cada Agência disciplinará a substituição dos Conselheiros e Diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou ainda no período de</p>	<p>Art. 10. Durante o período de vacância que anteceder a nomeação de novo titular do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada, exercerá o cargo vago um integrante da lista de substituição.</p> <p>§ 1º A lista de substituição será formada por 3 (três) servidores da agência,</p>	Criação de regra geral sobre vacância.

	<p>vacância que anteceder a nomeação de novo Conselheiro ou Diretor.</p>	<p>ocupantes dos cargos de Superintendente, Gerente-Geral ou equivalente hierárquico, escolhidos e designados pelo Presidente da República entre os indicados pelo Conselho Diretor ou pela Diretoria Colegiada, observada a ordem de precedência constante do ato de designação para o exercício da substituição.</p> <p>§ 2º O Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada indicará ao Presidente da República 3 (três) nomes para cada vaga na lista.</p> <p>§ 3º Na ausência da designação de que trata o § 1º até 31 de janeiro do ano subsequente à indicação, exercerá o cargo vago, interinamente, o Superintendente ou o titular de cargo equivalente, na agência reguladora, com maior tempo de exercício na função.</p> <p>§ 4º Cada servidor permanecerá por, no máximo, 2 (dois) anos contínuos na lista de substituição, somente podendo a ela ser reconduzido após 2 (dois) anos.</p> <p>§ 5º Aplicam-se ao substituto os requisitos subjetivos quanto à investidura, às proibições e aos deveres impostos aos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada, enquanto permanecer no cargo.</p> <p>§ 6º Em caso de vacância de mais de um cargo no Conselho Diretor ou na Diretoria Colegiada, os substitutos serão chamados na ordem de precedência na lista, observado o sistema de rodízio.</p> <p>§ 7º O mesmo substituto não exercerá interinamente o cargo por mais de 180 (cento e oitenta) dias contínuos, devendo ser convocado outro substituto, na ordem da lista, caso a vacância ou o impedimento do membro do Conselho Diretor ou da</p>	
--	--	---	--

		Diretoria Colegiada se estenda além desse prazo.	
--	--	--	--

Fonte: FORTE, 2018.

Vale mencionar que todas essas normas de proteção aos cargos das agências reguladoras, que visam evitar conflito de interesses e nomeações atécnicas, não são novidade no direito positivado brasileiro. A Lei das Estatais, Lei 13.303/16 já havia seguido essa tendência em 2016, e agora a Lei Geral das Agências Reguladoras seguiu esse mesmo caminho. Como exemplo, podemos citar a considerável gama de requisitos necessários para preencher os cargos mais importantes das estatais, conforme consta no art. 17, nos seus incisos e parágrafos:

Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III: I - ter experiência profissional de, no mínimo: a) 10 (dez) anos, no setor público ou privado, na área de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou em área conexas àquela para a qual forem indicados em função de direção superior; ou b) 4 (quatro) anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos: 1. cargo de direção ou de chefia superior em empresa de porte ou objeto social semelhante ao da empresa pública ou da sociedade de economia mista, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos 2 (dois) níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa; 2. cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público; 3. cargo de docente ou de pesquisador em áreas de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista; c) 4 (quatro) anos de experiência como profissional liberal em atividade direta ou indiretamente vinculada à área de atuação da empresa pública ou sociedade de economia mista; II - ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado; e III - não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas nas alíneas do inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. § 1º O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias poderá dispor sobre a contratação de seguro de responsabilidade civil pelos administradores. § 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria: I - de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo; II - de pessoa que atuou, 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 firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade em período inferior a 3 (três)

anos antes da data de nomeação; V - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade.¹⁰⁷

Em relação a parte das disposições finais e transitórias, vislumbramos a salutar preocupação do legislador em definir regras de transição para que desde logo o ordenamento jurídico se alinhe com o espírito dessa lei. O Deputado Federal Danilo Forte, no seu parecer do PL 6.621/16, discorre:

A grande parte das disposições finais e transitórias do Projeto de Lei dizem respeito a ajustes nas leis específicas das agências que tornam algumas regras consistentes com a uniformização proposta na proposição corrente. O artigo 44, por sua vez, traz um conjunto de mudanças substantivas e aplicáveis a todo o conjunto de agências referentes à Diretoria Colegiada. Primeiro, se define que todas as agências terão como órgão máximo o Conselho Diretor e que este será composto de até quatro conselheiros ou diretores, com mandatos não coincidentes. Em geral, as agências terão cinco diretores. As exceções serão a Antaq, com três, e a Ancine, com quatro diretores, o que ficou definido na legislação específica. O art. 52, nas Disposições Finais e Transitórias, procura implementar regras de transição das trocas de guarda nos conselhos diretores para o regramento desta nova lei, de forma a garantir a não coincidência de mandatos. Define-se também que todas as agências terão sua procuradoria, uma ouvidoria e uma auditoria, garantindo uniformização destes quesitos.¹⁰⁸

Com isso, podemos concluir, com base nesse cotejo e com os pareceres já mencionados dos congressistas, que a Lei 13.848/00 trouxe vários avanços para a Lei 9.986/00 no que toca a matéria de recursos humanos. Todo esse arcabouço jurídico contribuirá para uma maior estabilidade jurídica dos seus dirigentes, que agora tem regras definidas e mandatos muito mais protegidos contra ingerências políticas. Consequentemente, esta estabilidade refletirá na condução de cada agência reguladora, podendo tal entidade agora se preocupar mais em produção técnica do que política e gerando muito mais segurança jurídica.

2.3 Dos Julgados sobre o Tema

¹⁰⁷ BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *DOU de 01/07/2016*.

¹⁰⁸ BRASIL. Câmara de Deputados. Comissão especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6.621, de 2016, do Senado Federal. *Parecer*. P. 31. Relator: Deputado Danilo Forte. Brasília: 06/06/2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1666060&filename=PRL+1+PL662116+%3D%3E+PL+6621/2016. Acesso em: 28/10/2020.

Analisando julgados sobre o tema, percebemos que é recorrente na jurisprudência contestações sobre a legalidade da atividade normativa das agências reguladoras:

Agências reguladoras e função normativa. O Plenário, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face do art. 7º, III e XV, da Lei 9.782/1999 (1). Na mesma assentada, ao apreciar pedido sucessivo veiculado relativamente à Resolução da Diretoria Colegiada 14/2012 da ANVISA, a Corte julgou improcedente a ação, em julgamento destituído de eficácia vinculante e efeitos “erga omnes”, em razão de não haver sido atingido o quórum exigido pelo art. 97 da Constituição Federal (2). Em relação ao art. 7º, III e XV, da Lei 9.782/1999, a entidade autora pleiteava que lhe fosse conferida interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, de modo a se fixar entendimento segundo o qual “a ANVISA só poderá banir produto ou insumo no exercício de suas competências estritamente executivas de polícia, de natureza cautelar e excepcional, o que implica dizer deva o ato da Agência: (i) ser direcionado a sujeitos e situações determinadas, (ii) em situações concretas, (iii) mediante prévia justificação técnica que comprove, (iv) um risco à saúde que seja extraordinário, excepcional e urgente”. No ponto, a Corte afirmou que o sentido do art. 7º, XV, da Lei 9.782/1999 se reveste de univocidade e, em absoluto, desafia a supremacia da Constituição, até mesmo porque não encerra atribuição alguma de competência normativa para a proibição de produtos ou insumos em caráter geral e primário. Assim, dado que o dispositivo em questão não se encontra gravado com o distintivo traço da polissemia, mostra-se inviável lançar mão da técnica da interpretação conforme a Constituição, ante a ausência do seu pressuposto metodológico, qual seja, o caráter polissêmico do preceito impugnado. Outrossim, a ANVISA implementa a política nacional de vigilância sanitária, cuja formulação, no entanto, não lhe compete. A competência normativa conferida à agência pelo art. 7º, III, da Lei 9.782/1999, não contempla a definição da pauta política relativamente às medidas para o controle do tabaco, condicionada a atuação do ente regulador, na matéria, à observância da agenda estabelecida pelo legislador, inclusive por expressa disposição do art. 8º, caput, § 1º, X, Lei 9.782/1999 (3). O Plenário registrou que o advento das agências reguladoras setoriais representa inegável aperfeiçoamento da arquitetura institucional do Estado de Direito contemporâneo no sentido do oferecimento de uma resposta da Administração Pública para fazer frente à complexidade das relações sociais verificadas na modernidade. A exigência de agilidade e flexibilidade cada vez maiores do Estado diante das ininterruptas demandas econômicas e sociais que lhe são direcionadas levou à emergência de estruturas administrativas relativamente autônomas e independentes — as chamadas agências — dotadas de mecanismos aptos e eficazes para a regulação de setores específicos, o que inclui a competência para editar atos qualificados como normativos. Nesse contexto, o escopo do modelo regulatório adotado no Brasil não se reduz à regulação concorrencial, não se limitando à correção das chamadas “falhas de mercado”. Pelo contrário, incorpora também instrumentos necessários para o atingimento de objetivos gerais de interesse público: regulação social, e não apenas econômica. Especificamente em relação à ANVISA, é certo aduzir que suas funções regulatórias se destinam, em grande medida, à disciplina de atividades exercidas em caráter eminentemente privado. Não adstrita à regulação concorrencial, tampouco à regulação de serviços públicos, sobressaem, na vocação dessa agência os contornos de típico exercício do poder de polícia da Administração, no caso, a sanitária. O poder de polícia da administração, no entanto, manifesta-se tanto pela prática de atos específicos, de efeitos concretos, quanto pela edição de atos normativos abstratos, de alcance generalizado. Não se mostra estranha ao poder geral

de polícia da Administração, portanto, a competência das agências reguladoras para editar atos normativos visando à organização e à fiscalização das atividades por elas reguladas. **A função normativa das agências reguladoras, no entanto, notadamente quando atinge direitos e deveres dos administrados ligados ao Estado tão somente por vínculo de sujeição geral, subordina-se necessariamente ao que disposto em lei. Assim, embora dotadas de considerável autonomia, a medida da competência normativa em que são investidas as agências reguladoras será aquela perfeitamente especificada nas leis pelas quais são criadas. Entretanto, tais assertivas não implicam em reduzir a regulação setorial ao preenchimento de lacunas e muito menos à execução mecânica da lei. Dotada de inquestionável relevância e responsabilidade, a função regulatória só é dignificada pelo reconhecimento de que não é inferior nem exterior à legislação. Exerce-se, isto sim, em um espaço que se revela qualitativamente diferente, pelo seu viés técnico, ainda que conformada pela ordem constitucional e legal vigentes.** Ficou vencido, no ponto, o Ministro Marco Aurélio, que acolhia o pedido formulado na inicial quanto ao art. 7º, III e XV, da Lei 9.782/1999. Asseverou que o Princípio da Legalidade constitui lastro de um Estado Democrático de Direito, não obrigando ninguém a fazer ou a deixar de fazer qualquer coisa, senão em virtude de lei. Nessa medida, a atuação das agências se daria apenas no campo executivo e específico, uma função eminentemente fiscalizadora. Outrossim, o art. 25 do ADCT afastaria a possibilidade de delegação da função normativa atribuída ao Congresso Nacional. Em relação ao pedido sucessivo veiculado pelo autor da ação direta em comento — declaração de inconstitucionalidade da Resolução da Diretoria Colegiada 14/2012 da ANVISA, em caráter autônomo, “por violação direta à Constituição da República” —, verificou-se empate na votação. A Ministra Rosa Weber (relatora) julgou improcedente o pedido sucessivo, declarando a constitucionalidade da resolução em comento, no que foi acompanhada pelos Ministros Edson Fachin, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello e Cármen Lúcia (Presidente). A relatora afirmou que, ao editar a RDC 14/2012, definindo normas e padrões técnicos sobre limites máximos de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono no cigarro e restringindo o uso dos denominados aditivos nos produtos fumígenos derivados do tabaco, a ANVISA teria atuado em conformidade com os lindes constitucionais e legais das suas prerrogativas, expresso na observância do marco legal vigente, em estrita atenção à competência normativa que lhes outorgam os artigos 7º, III e 8º, § 1º, X, da Lei 9.782/1999, agindo de modo a incrementar a proteção da saúde e o acesso ao direito à informação. Em divergência, o Ministro Alexandre de Moraes julgou parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, dos artigos 1º, 3º, 6º, 7º, 9º e 10 da Resolução 14/2012 da ANVISA, no que foi acompanhado pelos Ministros Luiz Fux, Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Marco Aurélio. Isso porque, ao editar a Resolução da Diretoria Colegiada 14/2012, a ANVISA teria extrapolado suas prerrogativas, atuando em afronta ao princípio da legalidade, bem como à centralização política governamental do Congresso Nacional. Ademais, a agência teria desrespeitado o modelo das agências reguladoras no Brasil. Por outro lado, a legislação de criação da agência em comento (art. 8º da Lei 9.782/1999) não permitiu que ela proibisse qualquer espécie de produto derivado do tabaco, seja quanto à fabricação, à comercialização, à importação ou ao uso. À ANVISA é autorizado controlar e fiscalizar, porquanto, considerada a regra principal, o Congresso Nacional teria autorizado a fabricação, a comercialização, a importação e o uso do referido produto. Ademais, a própria Lei 9.294/1996 permitiria o uso de produtos fumígenos, observado o regramento nela estabelecido.¹⁰⁹

¹⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4874/DF*. Importação e da comercialização de produtos fumígenos derivados do tabaco contendo aditivos. Agência nacional de vigilância sanitária. Regulação setorial. Função normativa das agência reguladoras. Princípio da legalidade. Cláusulas constitucionais

ADMINISTRATIVO. ANAC. AUTO DE INFRAÇÃO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INOCORRÊNCIA. PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. MÉRITO ADMINISTRATIVO. DECISÃO MOTIVADA. - Trata-se de recurso de apelação interposto pela autora em face da sentença que julgou improcedentes os pedidos, que consistiam na suspensão, liminar, da exigibilidade do crédito fiscal, mediante o depósito de seu montante integral, bem como na anulação do auto de infração nº 158/2010, condenando-a ao pagamento dos honorários advocatícios, fixados em 10% sobre o valor da causa e custas, na forma da lei. - Cinge-se a controvérsia na validade do auto de infração nº 158/2010, que culminou na aplicação de multa à autora, no valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), bem como na razoabilidade de tal montante. - Deve ser rejeitada a tese da autora de que, por já ter solicitado a interdição da pista (NOTAM D0621/2009, à fl. 50), haveria cumprido com o dever de notificar a ANAC acerca de seu baixo coeficiente de atrito. Segundo consta do referido NOTAM, à fl. 50, a interdição teve como justificativa a "Reconstrução de juntas metálicas entre placas de concreto pretendido e substituição de selantes em juntas de placa de concreto, das TWY'S ". Vê-se que não há menção alguma à questão do atrito da pista. Ademais, conforme bem pontuado pelo Ilustre Magistrado, a ausência de emissão de NOTAM acerca da referida questão, é infração autônoma, sujeita à penalidade de multa, nos termos do art. 3º, IV, da Resolução nº 88/09 c/c com o item 10, tabela II do Anexo II, da Resolução 58/08 da ANAC, que independe de qualquer outra providência. - Quanto à violação ao princípio da legalidade, melhor sorte não assiste à autora. Com efeito, as agências reguladoras, enquanto autarquias de regime jurídico especial, recebem da legislação autonomia para editar atos normativos, de conteúdo técnico, desde que observados os parâmetros legais ("standards"). Com efeito, trata-se do fenômeno da deslegalização, no qual se despolitiza a normatização do setor regulado, por meio da transferência para o corpo técnico da agência o exercício de tal função. No mesmo sentido se posiciona a jurisprudência do C. STJ, segundo a qual "No ordenamento jurídico brasileiro nada impede que a lei, expressa ou implicitamente, atribua ao Poder Executivo a possibilidade de detalhar os tipos e sanções administrativos, dentro dos limites que venha a estatuir. Inexiste aí qualquer violação ao princípio da legalidade, pois nele não se 1 enxerga o desiderato de atribuir ao Poder Legislativo o monopólio da função normativa, nem de transformar os regulamentos e atos normativos administrativos em mera repetição do que está na lei, esvaziando-os de sentido e utilidade. O que não se admite é que a Administração, a pretexto de pormenorizar a lei, dela se afaste, negue ou enfraqueça, direta ou indiretamente, os seus objetivos, estabeleça obrigações ou direitos inteiramente desvinculados do texto legal, ou inviabilize a sua implementação". Precedentes. - Na espécie, o auto de infração 158/2010 encontra-se fundamentado nos arts. 289 e 299, da Lei 7.565/86, bem como no art. 3º, IV, da Resolução 88/2009 e nas Resoluções nº 25/2008 e nº 58/88, Anexo II, Tabela II, item 10, todas da ANAC. Segundo dispõe o art. 289 do CBA, na infração aos preceitos deste Código ou da legislação complementar, a autoridade aeronáutica poderá tomar as seguintes providências administrativas: I - multa. Ademais, estabelece o art. 299, CBA que será aplicada multa de até 1.000 (mil) valores de referência, nos seguintes casos: II - execução de serviços aéreos de forma a comprometer a ordem ou a segurança pública, ou com violação das normas de segurança dos transportes. Assim, verifica-se que a penalidade aplicada à autora encontra-se fundamentada em lei formal, ao contrário do alegado. -

da liberdade de iniciativa e do direito à saúde. Produtos que envolvem risco à saúde. Competência específica e qualificada da Anvisa. Art. 8º, § 1º, x, da lei nº 9.782/1999. Jurisdição constitucional. Deferência administrativa. Razoabilidade. Convenção-quadro sobre controle do uso do tabaco – cqct. Improcedência. [...] Relatora Min. Rosa Weber. J. 01/02/2018, grifo nosso.

Não merece prosperar a tese de que o art. 289 do CBA seria insuficiente para tipificar a conduta infracional da autora, bem como para lhe impor a pena de multa. Com efeito, o dispositivo expressamente afirma que a infração à Resolução da ANAC sujeita o infrator à referida penalidade. Inexiste abuso ou desvio de poder por parte da agência reguladora, uma vez que expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, bem como reprimir infrações à legislação e aplicar as sanções cabíveis, encontra-se dentro de suas competências, conforme dispõe sua lei de instituição, a Lei 11.182/05, em seu art. 8º, incisos XXX e XXXV, respectivamente. Conforme bem apontado pelo Juízo a quo, a complexidade técnica do setor regulado impede que o legislador ordinário descreva, com todas as minúcias necessárias, cada comportamento a ser seguido pelos agentes econômicos que nele atuam. Desse modo, não há criação de infração ou penalidade não prevista em lei, mas sim regulamentação e detalhamento técnico, por meio do poder normativo das agências reguladoras, das condutas e sanções previstas e autorizadas em lei. - Quanto à razoabilidade e proporcionalidade da multa aplicada à autora, no valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), deve ser destacado que, segundo prevê o art. 3º, IV, da Resolução 88/09 c/c com o item 10, tabela II do Anexo II, da Resolução 58/08 da ANAC, a multa pela não emissão do NOTAM, quando constatado coeficiente de atrito abaixo dos mínimos estabelecidos, é de R\$ 40.000,00/R\$ 70.000,00/R\$100.000,00. Vê-se que foi atribuído à autora a sanção de patamar médio, a qual fora ratificada, quando do julgamento do recurso administrativo interposto pela autora. Não se vislumbram motivos aptos a justificar qualquer alteração do montante fixado, especialmente por se tratar de decisão técnica e devidamente motivada, por parte da Administração Pública. Cumpre ressaltar que não deve o Judiciário, por motivos prudência e deferência, adentrar no mérito do ato administrativo, salvo nos casos de ilegalidade, o que não se verifica na espécie. - Assim, não tendo a autora obtido êxito em comprovar a nulidade do auto de infração 158/2010, bem como inexistindo violação aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, o não acolhimento da pretensão autoral, é medida que se impõe. - Recurso desprovido, com a majoração dos honorários advocatícios em 1% sobre o valor anteriormente fixado pelo Juízo a quo, nos termos do art. 85, §11, do CPC. Acórdão Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas: Decide a Oitava Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do relatório e voto constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.¹¹⁰

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015 NÃO DEMONSTRADA. INOVAÇÃO RECURSAL. TELEFONIA. DESCUMPRIMENTO DO PLANO GERAL DE METAS PARA UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO. SANÇÃO APLICADA PELA ANATEL. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO. SÚMULAS 5 E 7 DO STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. EXAME PREJUDICADO. 1. Cuida-se, na origem, de Ação Ordinária ajuizada pela recorrente objetivando a declaração de nulidade das multas aplicadas nos Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADO) -, tendo em vista a inobservância do dever de cumprimento do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), aprovado pelo Decreto 4.769/2003. 2. O pedido foi

¹¹⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. (8ª Turma Especializada). AC: 00015082620114025101 RJ 0001508-26.2011.4.02.5101. Administrativo. Anac. Auto de infração. Violação ao princípio da legalidade. Inocorrência. Poder normativo das agências reguladoras. Razoabilidade e proporcionalidade. Mérito administrativo. Decisão motivada. [...] Relator: VERA LÚCIA LIMA, J. 02/06/2020, P. 05/06/2020.

julgado improcedente em sentença, o que foi mantido por ocasião do julgamento do recurso de Apelação. 3. A recorrente alega ofensa aos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015. Ocorre que a tese de violação do art. 54 da Lei 8.666/1993 não foi objeto de Embargos de Declaração opostos na origem, de modo que sua apresentação em Recurso Especial configura inovação recursal. 4. Quanto aos demais pontos considerados omissos, não se representa a alegada ofensa aos artigos 489 e 1.022 do Código de Processo Civil de 2015, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou, de maneira amplamente fundamentada, a controvérsia. 5. O acolhimento da tese apresentada no Recurso Especial exige apreciação dos contratos de concessão (e aditivos) celebrados entre a recorrente e o poder público. Incide o óbice da Súmula 5/STJ: "A simples interpretação de cláusula contratual não enseja recurso especial". 6. No caso em apreço, verifica-se, na verdade, a insurgência injustificada da parte autora contra atos normativos da Anatel. Quanto a tal insurgência, alguns esclarecimentos merecem ser tecidos. 7. É importante dimensionar a relevância jurídica da função institucional exercida pela Anatel, pessoa de direito público, criada para auxiliar as atividades estatais da Administração Pública Direta, que, no atual modelo regulatório amparado pela Carta Magna, detém delegação constitucional e autorização legal para promover a regulação e fiscalização das atividades econômicas integrantes do sistema de telecomunicações. 8. Para preservação da autonomia e imparcialidade técnica das agências reguladoras, quatro pilares devem ser respeitados, segundo Valter Shuenquener de Araújo: a regra do mandato fixo, o princípio da menor intensidade (deferência) no controle dos atos das agências, a vedação de contingenciamento de seus recursos orçamentários e a impossibilidade de supressão de competências das agências por medida provisória. 9. O intervencionismo judicial não pode ultrapassar o conhecimento técnico evidenciado nos devidos processos administrativos que, amparados pelos substratos fáticos específicos, detêm alta cognição técnica. Os magistrados, apesar do vasto conhecimento na área jurídica, nem sempre são dotados de conhecimentos que o especialista em regulação de telecomunicações domina. 10. Não há dúvidas de que o Plano Geral de Metas para Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público - PGMU, instituído pelo Decreto 4.769/2003, não apenas deve ser respeitado pelos agentes regulados, como principalmente merece ser tomado como paradigma para as decisões do Poder Judiciário, no âmbito do controle judicial, sobre os atos administrativos. 11. As alegadas violações a dispositivos de lei federal, a despeito de inexistentes, são irrelevantes para anular a multa imposta, haja vista que esta tem, como fundamento último, o contrato de concessão. 12. Tampouco se pode conhecer do recurso quanto à suposta violação aos artigos 176 e 179 da Lei 9.472/1997, porque, com base nas cláusulas contratuais e nos elementos fáticos dos autos, o acórdão recorrido concluiu pela legalidade dos critérios de fixação da multa imposta à recorrente, bem como pela razoabilidade/proporcionalidade do seu valor. Logo, sob esse aspecto o recurso também não merece seguimento, tendo em vista que a análise da questão invocada revela a necessidade de reapreciação de interpretação de cláusulas contratuais e do contexto fático-probatório. Incidência das Súmulas 5 e 7 do STJ. 13. Fica prejudicada análise da divergência jurisprudencial quando a tese sustentada já foi afastada no exame do Recurso Especial pela alínea a do permissivo constitucional. 14. Consubstanciado o que previsto no Enunciado Administrativo 7/STJ, condeno a recorrente ao pagamento de honorários advocatícios em 10% (dez por cento) sobre o valor total da verba sucumbencial fixada nas instâncias ordinárias, com base no § 11 do art. 85 do CPC/2015. 15. Agravo conhecido para conhecer parcialmente do Resp, apenas quanto à violação ao art. 1.022 e negar-lhe provimento.¹¹¹

¹¹¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (T2 - Segunda Turma). *AREsp: 1577194 RJ 2019/0263486-0*. Processual civil e administrativo. Ofensa aos arts. 489 e 1.022 do cpc/2015 não demonstrada.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ANTT - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. APLICAÇÃO DE PENALIDADES. PAGAMENTO DE MULTA ADMINISTRATIVA. INFRAÇÃO A RESOLUÇÃO Nº. 233/2003-ANTT. PODER REGULADOR E AUTONOMIA TÉCNICA INERENTES AO PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS. ATUAÇÃO DENTRO DO ESPAÇO LIMITADO PELA MOLDURA DA LEI-QUADRO (LEI 10.233/2001). OCORRÊNCIA DO FENÔMENO DA DESLEGALIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. VALIDADE DA MULTA APLICADA. AGRAVO PROVIDO. 1. Agravo de instrumento interposto pela ANTT contra decisão que, nos autos de ação declaratória de nulidade, deferiu a tutela de urgência determinando a suspensão da multa e a vedação de inscrição da agravada nos cadastros restritivos de crédito e na dívida ativa. 2. O exercício moderno do poder regulamentar não é apenas o de complementar a lei através da edição de normas de caráter organizacional, mas sim de criar normas técnicas não previstas em lei (deslegalização). Daí reside a necessidade de maior autonomia técnica para edição de atos infralegais. 3. A atuação da ANTT, ao editar a Resolução n.º 233/2001, deu-se nos limites permitidos pela Lei n.º. 10.233/01 que atribuiu à referida agência a função de disciplinar, dentro de sua discricionariedade técnica, os pormenores e especificidades próprios do transporte terrestre, conferindo-lhe a tarefa de esmiuçar, por meio de especialistas que compõem o seu quadro funcional, as infrações previstas de forma genérica pelos arts. 78-A da Lei n.º 10.233/01 e respaldadas pelo art. 6º, parágrafos 1º e 2º da Lei n.º 8.987/95. 4. Ao detalhar o dever legal de prestação de serviço público adequado (art. 6º, parágrafos 1º e 2º da Lei 8.987/95), através da edição da Resolução ANTT n.º 233/2003, que descreve como infrações administrativas as condutas de: a) "não identificação dos prepostos", b) "não fixação em local visível dos telefones do órgão fiscalizador", c) "empreender viagem com veículos em condições inadequadas de higiene", d) "trafegar com veículo em serviço sem equipamento obrigatório", a ANTT se limitou aos parâmetros mínimos da moldura da lei-quadro, sendo, pois, indubitosa a legalidade da supracitada Resolução. 5. Precedente: TRF-5ªR, PJe (AC) n.º. 0800308-79.2016.4.05.8402, Rel. Des. Fed. Rubens de Mendonça Canuto Neto, 4ª Turma, j. 29.11.2016. 6. Agravo de instrumento provido.¹¹²

Apesar da insistência, o judiciário se mantém firme em reconhecer a autonomia normativa das agências reguladoras como não apenas existente, mas necessária. Esse Poder assim o faz baseado no fato de que é uma *longa manus* do Executivo e como tal é permitido que tenha certa liberdade frente os demais poderes. Ademais, é característico das agências reguladoras que tenham autonomia normativa dentro de linhas delimitadas.

Inovação recursal. Telefonía. Descumprimento do plano geral de metas para universalização do serviço. Sanção aplicada pela anatel. Observância do princípio da legalidade. Razoabilidade e proporcionalidade da sanção. Súmulas 5 e 7 do STJ. Divergência jurisprudencial. Exame prejudicado. [...] Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN. P. 27/02/2020.

¹¹² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. (4ª Turma). AG: 08086047620164050000. Processual civil e administrativo. ANTT - Agência Nacional De Transportes Terrestres. Aplicação de penalidades. Pagamento de multa administrativa. Infração a resolução n.º. 233/2003-ANTT. Poder regulador e autonomia técnica inerentes ao papel das agências reguladoras. Atuação dentro do espaço limitado pela moldura da lei-quadro (lei 10.233/2001). Ocorrência do fenômeno da deslegalização. Ausência de violação ao princípio da legalidade. Validade da multa aplicada. Agravo provido. [...] Relator: Desembargador Federal André Carvalho Monteiro (Convocado), j 10/04/2017.

Havendo uma lei promulgada sobre determinado assunto que compete a alguma agência reguladora é não apenas facultado, como esperado que ela faça o detalhamento do que versa a lei. Isso se deve ao caráter técnico desse órgão que o coloca faticamente como mais apto ao detalhamento. Essa manobra é permitida para que a lei não seja uma letra fria mas que atinja seus objetivos.

No julgado a seguir, temos aceitação de tese doutrinária sobre autonomia e imparcialidade técnica das agências reguladoras perante o judiciário:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015 NÃO DEMONSTRADA. INOVAÇÃO RECURSAL. TELEFONIA. DESCUMPRIMENTO DO PLANO GERAL DE METAS PARA UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO. SANÇÃO APLICADA PELA ANATEL. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO. SÚMULAS 5 E 7 DO STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. EXAME PREJUDICADO. [...] 6. No caso em apreço, verifica-se, na verdade, a insurgência injustificada da parte autora contra atos normativos da Anatel. Quanto a tal insurgência, alguns esclarecimentos merecem ser tecidos. 7. É importante dimensionar a relevância jurídica da função institucional exercida pela Anatel, pessoa de direito público, criada para auxiliar as atividades estatais da Administração Pública Direta, que, no atual modelo regulatório amparado pela Carta Magna, detém delegação constitucional e autorização legal para promover a regulação e fiscalização das atividades econômicas integrantes do sistema de telecomunicações. 8. **Para preservação da autonomia e imparcialidade técnica das agências reguladoras, quatro pilares devem ser respeitados, segundo Valter Shuenquener de Araújo: a regra do mandato fixo, o princípio da menor intensidade (deferência) no controle dos atos das agências, a vedação de contingenciamento de seus recursos orçamentários e a impossibilidade de supressão de competências das agências por medida provisória.** 9. O intervencionismo judicial não pode ultrapassar o conhecimento técnico evidenciado nos devidos processos administrativos que, amparados pelos substratos fáticos específicos, detêm alta cognição técnica. Os magistrados, apesar do vasto conhecimento na área jurídica, nem sempre são dotados de conhecimentos que o especialista em regulação de telecomunicações domina. 10. Não há dúvidas de que o Plano Geral de Metas para Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público - PGMU, instituído pelo Decreto 4.769/2003, não apenas deve ser respeitado pelos agentes regulados, como principalmente merece ser tomado como paradigma para as decisões do Poder Judiciário, no âmbito do controle judicial, sobre os atos administrativos. 11. As alegadas violações a dispositivos de lei federal, a despeito de inexistentes, são irrelevantes para anular a multa imposta, haja vista que esta tem, como fundamento último, o contrato de concessão. 12. Tampouco se pode conhecer do recurso quanto à suposta violação aos artigos 176 e 179 da Lei 9.472/1997, porque, com base nas cláusulas contratuais e nos elementos fáticos dos autos, o acórdão recorrido concluiu pela legalidade dos critérios de fixação da multa imposta à recorrente, bem como pela razoabilidade/proporcionalidade do seu valor. Logo, sob esse aspecto o recurso também não merece seguimento, tendo em vista que a análise da questão invocada revela a necessidade de reapreciação de interpretação de cláusulas contratuais e do contexto fático-probatório. Incidência das Súmulas 5 e 7 do STJ. [...] 15. Agravo conhecido para conhecer

parcialmente do Resp, apenas quanto à violação ao art. 1.022 e negar-lhe provimento.¹¹³

Na decisão transcrita acima podemos observar o apoio doutrinário materializado nos dizeres de Valter de Araújo firmado no julgado em sintonia com o disposto na Lei 13.848/19 a respeito dos requisitos mínimos para que seja observada a autonomia das agências reguladoras.

Outro ponto interessante a se destacar é o respeito ao processo feito pela própria agência que, numa visão macro, é sobre o próprio processo administrativo em geral.

A seguir, trazemos um julgado importantíssimo do Supremo Tribunal Federal. Tal julgado peculiar trata de uma agência reguladora estadual, a AGERGS - Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul. Essa agência também sofreu ataques a sua autonomia no judiciário:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.CRIAÇÃO DA AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERGS. AUSÊNCIA DE AFRONTA À AUTONOMIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO OU DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. LEGITIMIDADE PARA ATUAR NA ÁREA DE SANEAMENTO BÁSICO. COMPETÊNCIA COMUM ENTRE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS. COMPETÊNCIA REGULADORA DE NATUREZA TÉCNICO-ADMINISTRATIVA.PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.1. A atuação da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos do Rio Grande do Sul – AGERGS não se opõe à autonomia do Chefe do Poder Executivo (inc. II do art. 84 da Constituição da República). Não lhe incumbe atuar na conformação de políticas de governo, mas prevenir e arbitrar, conforme a lei e os contratos, os conflitos de interesses entre concessionários e usuários ou entre aqueles e o Poder concedente.2. É da essência da regulação setorial a autonomia das agências para a definição dos valores de tarifas, observados os termos e a juridicidade do contrato subjacente. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, em julgar improcedentes os pedidos formulados na ação direta, nos termos do voto da Relatora.¹¹⁴

¹¹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (T2 - Segunda Turma). *AREsp 1577194 / RJ agravo em recurso especial 2019/0263486-0*. Processual civil e administrativo. Ofensa aos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015 não demonstrada. Inovação recursal. Telefonia. Descumprimento do plano geral de metas para universalização do serviço. Sanção aplicada pela ANATEL. Observância do princípio da legalidade. Razoabilidade e proporcionalidade da sanção. Súmulas 5 e 7 do STJ. Divergência jurisprudencial. Exame prejudicado. [...] Relator: Ministro Herman Benjamin, j. 26/11/2019, p. 27/02/2020, grifo nosso.

¹¹⁴ BRASIL. Tribunal Federal. *ADIN 2.095 RS*. Ação direta de inconstitucionalidade. Criação da agência estadual de regulação dos serviços públicos do Rio Grande do Sul – AGERGS. Ausência de afronta à autonomia do chefe do poder executivo ou de usurpação de competência da união. Legitimidade para atuar na área de saneamento básico. Competência comum entre união, estados e municípios. Competência reguladora de natureza técnico-administrativa. Precedentes. Ação direta de

Em seu voto, a relatora destacou que a própria lei concedeu a AGERGS autonomia para editar as normas pertinentes a sua área de atuação, fundamentando assim a sua decisão de improcedência:

Celso Antônio Bandeira de Mello qualifica as agências reguladoras como autarquias sob regime especial, para “disciplinar e controlar certas atividades” (Curso de Direito Administrativo. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 166). O regime especial dessas agências é disciplinado pela lei que as criou. Na espécie dos autos, pelo art. 1º da Lei n. 10.931 são dispostos os elementos definidores da atuação da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS, garantindo-se-lhe “autonomia financeira, funcional e administrativa”. Nos incs. II e V do art. 4º da Lei n. 10.931/1997, alterada pela Lei n. 11.292/1998, atribui-se à Agência Estadual a definição de tarifas acessíveis, aliadas ao justo retorno dos valores investidos naquela atividade. Também se estabelece a atribuição de fixação e reajuste e revisão das tarifas, cujos valores e estruturas serão encaminhados aos entes da Administração Pública direta. Não se tem naquela definição legal a alegada subordinação do governador do estado à AGERGS. O que se tem nas normas questionadas é a atribuição legal conferida à AGERGS para processar o levantamento dos elementos necessários para que ambos, poder concedente e poder concessionário, pudessem manter o equilíbrio econômico financeiro do contrato administrativo para atender usuários dos serviços públicos prestados e o retorno de capital aplicado pelos concessionários, permissionários e autorizadores dos serviços públicos. A prestação de serviços adequados, aliada ao equilíbrio econômico financeiro, é objetivo da AGERGS fixado nos incs. I, II e III de art. 2º da Lei n. 10.931/1997: “I - assegurar a prestação de serviços adequados, assim entendidos aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas; II - garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, concessionários, permissionários e autorizadores de serviços públicos; III - zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos delegados”.¹¹⁵

Enfatizou-se portanto a necessidade de conceder autonomia às agências reguladoras que nesse caso trata-se de uma agência reguladora estadual, porém funciona nos mesmos moldes e recebendo críticas semelhantes: a contestação a respeito de sua autonomia normativa. Há ainda outra questão que não é pertinente para o presente estudo mas faz parte da lide, a divisão de competências e se o estado teria competência ou não para interferir sobre o assunto que a AGERGS estava regulando.

inconstitucionalidade julgada improcedente. [...] Relatora: Min. Cármen Lúcia. P. Sessão Virtual de 4.10.2019 a 10.10.2019.

¹¹⁵ BRASIL. Tribunal Federal. *ADIN 2.095 RS*. Ação direta de inconstitucionalidade. Criação da agência estadual de regulação dos serviços públicos do Rio Grande do Sul – AGERGS. Ausência de afronta à autonomia do chefe do poder executivo ou de usurpação de competência da união. Legitimidade para atuar na área de saneamento básico. Competência comum entre união, estados e municípios. Competência reguladora de natureza técnico-administrativa. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. [...] Relatora: Min. Cármen Lúcia. P. Sessão Virtual de 4.10.2019 a 10.10.2019.

Aqui, novamente, é possível observar a resistência em aceitar a agência reguladora no seu papel de emitir regulamentos, alegando inclusive que enquanto faz isso estaria absorvendo o próprio executivo. Sabiamente salientada no presente documento jurídico a função técnica exercida por essa figura da administração pública quando anota que é função dela prevenir e arbitrar, dentro é claro das diretrizes impostas para que não exceda sua alçada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o exposto a respeito da autonomia das agências reguladoras desde sua criação oficial no país até o presente momento, resta fazer o balanço do material reunido. De pronto, constata-se o grande interesse nos cargos de chefia dessas agências e como o legislador fica indeciso entre protegê-los ou não. Isso pôde ser observado na tentativa de mudar o critério para a perda de mandato durante o projeto de lei atual quando ainda tramitava no Senado.

Contudo, há sim a preocupação em preservar a autonomia dessas agências e as diferentes formas pelas quais se materializa esse feito são deveras interessantes, como por exemplo a independência que se dá por meio de permitir às agências que paguem viagens de seus membros quando a negócios.

Sobretudo, é interessante o fato de que as autarquias precisem de proteção perante quem as criou e, em última análise, são compreendidas mesmo havendo banalização dessa situação que a princípio seria contraditória, porém completamente superada.

Ademais, nesse momento de recapitulação, é notória a menção aos julgados mencionados pois eles demonstram como de fato o desligamento das agências reguladoras e sua autonomia que motiva essa monografia é uma ficção para o melhor funcionamento dos propósitos do própria administração. Seus processos são respeitados como administrativos e como tais não merecedores de reavaliação de mérito quando acionado o judiciário, por exemplo. Claro que seria um desserviço ao final da exposição concluir que não passa de uma farsa o distanciamento das agências com o poder central e de fato não é o que se tenciona aqui, mas sim que se observe a realidade que a autonomia dada a essas agências não é com o intuito de desligamento e sim mero método para obtenção de fins. Divisão de tarefas por técnica.

A respeito da característica técnica das agências reguladoras foi possível perceber por meio das mudanças feitas pela Lei 13.848/19 os esforços feitos visando diminuir as influências externas tanto dentro do próprio seio da administração quanto a possivelmente feita pelos regulados. Acompanhando o material produzido, é possível perceber algumas mudanças feitas para a obtenção de cargos bem como suas respectivas perdas e duração de mandatos que demonstram por meio delas a intencionalidade de materializar ainda mais a autonomia das agências reguladoras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo; DE DEUS, João. **Direito Administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Método, 2017.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 20. ed. São Paulo: Método, 2012.

ÂMBITO JURÍDICO. **A necessidade da autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria Pública da União**. P. 01/06/2018. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-necessidade-da-autonomia-funcional-administrativa-e-financeira-da-defensoria-publica-da-uniao/>>. Acesso em: 29/10/2020.

ARCURI, Reginaldo. Novas regras para agências reguladoras podem estimular investimentos. UOL, **Congresso em Foco**, Brasília, p. 19/07/2018, online. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaoforum/novas-regras-para-agencias-reguladoras-podem-estimular-investimentos/>>. Acesso em: 26/10/2020.

BARBOSA, Giovani Bitencourt. Recursos Humanos na Administração Pública. **Administradores.com**, João Pessoa, p. 24/01/2020, online. Disponível em: <<https://administradores.com.br/artigos/recursos-humanos-na-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%ABlica>>. Acesso em: 23/10/2020.

BRASIL. Câmara de Deputados. Comissão especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6.621, de 2016, do Senado Federal. **Parecer**. Relator: Deputado Danilo Forte. Brasília: 06/06/2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1666060&filename=PRL+1+PL662116+%3D%3E+PL+6621/2016. Acesso em: 28/10/2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **DOU de 01/07/2016**.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, 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: **DOU de 26.6.2019**.

BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Brasília: **DOU de 13.4.1990**. Revogada pela Lei. nº 9.491 de 1997.

BRASIL. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília: **DOU de 10.9.1997**.

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: **D.O.U de 19.07.2000**.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer nº 907 de 2016**. Brasília, 30/09/2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3429933&ts=1593992319120&disposition=inline>> Acesso em: 26/10/2020.

BRASIL. Senado Federal. Comissão De Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer nº __, de 2015**. Relator: senador walter pinheiro. 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3429470&ts=1593992317034&disposition=inline>>. Acesso em 29/10/2020.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional. **Parecer nº 908 de 2016**. Brasília, 23/11/2016. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3429942&ts=1593992319171&disposition=inline>> Acesso em 27/10/2020.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda nº __ - CEDN (ao PLS nº 52, de 2013)**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3429631&ts=1593992317744&disposition=inline>>. Acesso em: 27/10/2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 52, de 2013**. Dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, acresce

e altera dispositivos das Leis no 9.472, de 16 de julho de 1997, no 9.478, de 6 de agosto de 1997, no 9.782, de 26 de janeiro de 1999, no 9.961, de 28 de janeiro de 2000, no 9.984, de 17 de julho de 2000, no 9.986, de 18 de julho de 2000, e no 10.233, de 5 de junho de 2001, nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997, da Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências. Autoria: Senador Eunício Oliveira. Nº na Câmara dos Deputados: PL 6621/2016. Norma Gerada: Lei nº 13.848 de 25/06/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (T2 - Segunda Turma). **AREsp: 1577194 RJ 2019/0263486-0**. Processual civil e administrativo. Ofensa aos arts. 489 e 1.022 do cpc/2015 não demonstrada. Inovação recursal. Telefonia. Descumprimento do plano geral de metas para universalização do serviço. Sanção aplicada pela anatel. Observância do princípio da legalidade. Razoabilidade e proporcionalidade da sanção. Súmulas 5 e 7 do STJ. Divergência jurisprudencial. Exame prejudicado. [...] Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN. P. 27/02/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (T2 - Segunda Turma). **AREsp 1577194 / RJ agravo em recurso especial 2019/0263486-0**. Processual civil e administrativo. Ofensa aos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015 não demonstrada. Inovação recursal. Telefonia. Descumprimento do plano geral de metas para universalização do serviço. Sanção aplicada pela ANATEL. Observância do princípio da legalidade. Razoabilidade e proporcionalidade da sanção. Súmulas 5 e 7 do STJ. Divergência jurisprudencial. Exame prejudicado. [...] Relator: Ministro Herman Benjamin, j. 26/11/2019, p. 27/02/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4874/DF**. Importação e da comercialização de produtos fumígenos derivados do tabaco contendo aditivos. Agência nacional de vigilância sanitária. Regulação setorial. Função normativa das agência reguladoras. Princípio da legalidade. Cláusulas constitucionais da liberdade de iniciativa e do direito à saúde. Produtos que envolvem risco à saúde. Competência específica e qualificada da ANVISA. Art. 8º, § 1º, x, da lei nº 9.782/1999. Jurisdição constitucional. Deferência administrativa. Razoabilidade. Convenção-quadro sobre controle do uso do tabaco – CQCT. Improcedência. [...] Relatora Min. Rosa Weber. J. 01/02/2018.

BRASIL. Tribunal Federal. **ADIN 2.095 RS**. Ação direta de inconstitucionalidade. Criação da agência estadual de regulação dos serviços públicos do Rio Grande do Sul – AGERGS. Ausência de afronta à autonomia do chefe do poder

executivo ou de usurpação de competência da união. Legitimidade para atuar na área de saneamento básico. Competência comum entre união, estados e municípios. Competência reguladora de natureza técnico-administrativa. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. [...] Relatora: Min. Cármen Lúcia. P. Sessão Virtual de 4.10.2019 a 10.10.2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. (8ª Turma Especializada). **AC: 00015082620114025101 RJ 0001508-26.2011.4.02.5101**. Administrativo. Anac. Auto de infração. Violação ao princípio da legalidade. Inocorrência. Poder normativo das agências reguladoras. Razoabilidade e proporcionalidade. Mérito administrativo. Decisão motivada. [...] Relator: VERA LÚCIA LIMA, J. 02/06/2020, P. 05/06/2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. (4ª Turma). **AG: 08086047620164050000**. Processual civil e administrativo. ANTT - Agência Nacional De Transportes Terrestres. Aplicação de penalidades. Pagamento de multa administrativa. Infração a resolução nº. 233/2003-ANTT. Poder regulador e autonomia técnica inerentes ao papel das agências reguladoras. Atuação dentro do espaço limitado pela moldura da lei-quadro (lei 10.233/2001). Ocorrência do fenômeno da deslegalização. Ausência de violação ao princípio da legalidade. Validade da multa aplicada. Agravo provido. [...] Relator: Desembargador Federal André Carvalho Monteiro (Convocado), j 10/04/2017.

BUCHÉB, José Alberto. A autonomia das Agências Reguladoras e a estabilidade de seus dirigentes. **Migalhas**, p. 28/01/2004, *online*. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/3508/a-autonomia-das-agencias-reguladoras>>. Acesso em: 23/10/2020.

CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: 1995, p. 6. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 22/10/2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comunicação. Notícias. **Dirigentes de agências reguladoras apoiam atual versão da proposta de nova lei geral**. P. 04/05/2018. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/537295-dirigentes-de-agencias-reguladoras-apoiam-atual-versao-da-proposta-de-nova-lei-geral/>>. Acesso em: 27/10/2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comunicação. Notícias. **Parlamentares criticam retirada de projeto sobre Agências Reguladoras**. P. 18/03/2013.

Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/398430-parlamentares-criticam-retirada-de-projeto-sobre-agencias-reguladoras/>>. Acesso em: 26/10/2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comunicação. Notícias. **Projeto altera a legislação sobre agências reguladoras**. P. 04/07/2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/518582-projeto-altera-a-legislacao-sobre-agencias-reguladoras/>>. Acesso em: 27/10/2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comunicação. Notícias. **Projeto aumenta controle sobre agências reguladoras**. P. 27/04/2006. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/84258-projeto-aumenta-controle-sobre-agencias-reguladoras/>> Acesso em: 26/10/2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comunicação. Notícias. **Representantes de agências querem garantir autonomia**. P. 11/07/2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/518591-representantes-de-agencias-querem-garantir-autonomia/>>. Acesso em: 26/10/2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DIÁRIO DO COMÉRCIO. Estadão Conteúdo. **No governo Temer, agências reguladoras retomam autonomia**. P. 23/12/2016. Disponível em: <<https://dcomercio.com.br/categoria/brasil/no-governo-temer-agencias-reguladoras-retomam-autonomia>>. Acesso em: 26/10/2020.

FERRAZ, Viviane Narducci; ROCHA, Carla Rodrigues. **Políticas de Recursos Humanos no Setor Público: O que Esperam os Servidores de uma Organização Pública Federal?** In: III Encontro de Gestão de Pessoa e Relações de Trabalho, João Pessoa/PB de 20 a 22 de novembro de 2011, p. 2. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnGPR246.pdf>> Acesso em: 23/10/2020.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FONSECA, João Bosco Leopoldino. **Direito Econômico**. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

G1. Jornal Nacional. **Bolsonaro critica projeto que altera indicação para agências reguladoras**. P. 22/06/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal->

nacional/noticia/2019/06/22/bolsonaro-critica-projeto-que-altera-indicacao-para-agencias-reguladoras.ghtml>. Acesso em: 26/10/2020.

GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras: da Organização Administrativa Piramidal à Governança em Rede**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GUERRA, Sérgio. **Controle judicial dos atos regulatórios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MESQUITA, Alvaro Augusto Pereira. O Papel e o Funcionamento das Agências Reguladoras no Contexto do Estado Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 42, n. 166, abr./jun. 2005.

MORENO, Bruno; MORAES, Tatiana. Metade dos ministros de Temer não tem qualificação técnica para a área. **Hoje em Dia**, p. 20/05/2016, online. Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/metade-dos-ministros-de-temer-n%C3%A3o-tem-qualifica%C3%A7%C3%A3o-t%C3%A9cnica-para-a-%C3%A1rea-1.385682>>. Acesso em: Acesso em 29/10/2020.

NOTÍCIAS R7. Eleições 2018. **Bolsonaro diz que, se eleito, vai nomear ministério 'técnico'**. P. 25/10/2018. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/eleicoes-2018/bolsonaro-diz-que-se-eleito-vai-nomear-ministerio-tecnico-25102018>>. Acesso em 29/10/2020.

SENADO NOTÍCIAS. **Modificações na Lei das Agências Reguladoras chegam à CTFC**. P. 05/04/2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/04/05/modificacoes-na-lei-das-agencias-reguladoras-chegam-a-ctfc>>. Acesso em: 27/10/2020.

SOUZA, Guilherme Moura Otaviano de. A autonomia das agências reguladoras no projeto de Lei nº 6621/2016. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, p. 05/04/2019, *online*. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52783/a-autonomia-das-agencias-reguladoras-no-projeto-de-lei-no-6621-2016>. Acesso em: 22 out 2020.