O DIREITO REGULATÓRIO E AS AGÊNCIAS REGULADORAS: um substrato econômico para o direito concorrencial

SIDNEY MORBIDELLI[34]
WANDERSON GOMES DE OLIVEIRA[35]

RESUMO

A economia brasileira passou por profundas mudanças nos últimos anos, e a principal delas, seguramente, está relacionada ao processo de desestatização de empresas e serviços antes operados com exclusividade pelo Estado. No entanto, o poder público deve permanecer como regulador e fiscalizador, uma vez que se trata de atividades estruturais, de alto interesse público, que não podem ser deixadas somente ao sabor da autorregulação do mercado. Em função disso, surgiram, a partir de 1995, as agências reguladoras, cuja constituição, papel e funções ainda são objeto de discussão. O objetivo deste artigo é dialogar com autores que representam diferentes correntes de pensamento em relação às agências e ao próprio Direito Regulatório brasileiro.

Palavras-chave: Direito Regulatório; Agências Reguladoras; Direito Administrativo; Serviço Público; Privatizações; Estado; Modelo Institucional; Regulação; Fiscalização; Monopólios.

---

[34] O autor é mestre e doutor em Direito das Relações Econômicas Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e mestre em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). É advogado atuante nas áreas Cível, Empresarial, Trabalhista e é professor de Direito Econômico, Empresarial, Tributário e Internacional.

[35] Graduação em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (2000), Especialização - Lato Sensu em Direito Público pelo Centro Universitário Newton Paiva, em convênio com a Associação dos Magistrados Estaduais - ANAMAGES (2005), Especialização - Lato Sensu em Direito Processual: grandes transformações pela Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL (2009), Mestrado em Direito com área de concentração em Biodireito, Ética e Cidadania pelo Centro Universitário Salesiano - UNISAL (2008). Atualmente exerce a Advocacia e é Professor auxiliar da Faculdade de Direito do Sul de Minas - FDSM, ministrando Direito Processual Penal, Professor na Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas de Extrema - FAEX, ministrando Direito Processual Penal e Direito Penal. Exerce, ainda, a função de Coordenador do Curso de Direito da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas de Extrema - FAEX. E-mail: wandersongoliveira.adv@gmail.com

REGULATORY LAW AND REGULATORY AGENCIES: an economic substrate for competitive law

ABSTRACT

Brazilian economy gone throughout deep changes during last years, and the main one was, surely, the process of "desestatization" of companies and services that were, until then, exclusively operated by the State. But the State should keep its regulatory and supervising power, because these are structural activities, of high public interest, and, because of this, they can't be regulate only by the market rules. Because of this, Brazilian government created regulatory agencies, whose consitution, role and functions are still being discussed by lawyers and lawmakers. The aim of this article is to dialogue with authors that represent different thinking streams towards this subject.

Key-words: *Regulatory Law; regulatory agencies; Administrative Law; Public Service; Privatizations; State; Institutional Model; Regulatio; Control; Monopolies.*

1. INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira passou, no final da década de 80, por profundas modificações estruturais. A principal delas, seguramente, relaciona-se à modificação do papel do Estado no cenário econômico, deixando de ser um dos principais agentes operadores do mercado para assumir uma posição de mediador e regulador deste mesmo mercado. Estas mudanças estruturais são tendências que envolvem o mundo e que teve início nos anos 80, nos governos de Ronald Reagan (Estados Unidos) e Margareth Thatcher (Inglaterra). Tais modificações se devem ao delineamento de um novo modelo de Estado, que são: os modelos de Estado liberal, e do “Welfare State”, provedor direto do bem-estar social, que encontraria sua materialização mais radical nos Estados socialistas.

Mas para uma sociedade que viveu a maior parte da sua história sob uma forte intervenção estatal adaptar-se a um novo modelo é tarefa que leva tempo e demanda a criação de mecanismos legais e institucionais necessários ao exercício eficiente das novas funções. É a partir dessa necessidade de regular e fiscalizar as novas empresas privatizadas que são constituídas as agências reguladoras, disciplinadas, atualmente, pela Lei nº 9.986, de 18.07.2000[36], que trata de sua formação administrativa bem como, da gestão de seus recursos humanos dos funcionários públicos.

Desta forma, pode-se entender que agência reguladora é um órgão criado pelo governo para exercer a fiscalização e a regulamentação de serviços que são realizados por empresas privadas, mas que deveriam ser realizados por empresas públicas, por serem, de caráter verdadeiramente públicos. A outorga aos entes privados, do direito de explorar atividade essencialmente pública, se deu através da

[36] É importante salientar que houve alterações na Lei 9.986 de 18.07.2000, a qual dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras, que é nosso objeto de estudo. Temos, também, as Leis 10.768 de 19.11.2003, trata do Quadro de Pessoal da Agência Nacional de Águas - ANA; Lei 10.862 de 20.04.2004, assevera sobre a criação do Plano Especial de Cargos da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN; Lei 10.871 de 20.05.2004, aborda sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais, denominadas Agências Reguladoras; Lei 11.182 de 27.09.2005, cria a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC; Lei 9.074 de 07.07.1995, estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos; cria cargos na Carreira de Diplomata, no Plano de Cargos para a Área de Ciência e Tecnologia, do Grupo.

Lei de Concessões dos serviços públicos, cuja concessão destes serviços, era somente exercida pelo Estado.

Ademais, a Lei cuidou de proteger os usuários destes serviços entendidos como essenciais e que eram desempenhados por um particular, autorizado pelo poder público. Desta forma, é assegurado a todas as pessoas, o direito de receber tanto do poder concedente quanto da concessionária, todas as informações necessárias para a defesa dos interesses individuais e coletivos, qual seja, o direito de denunciar as irregularidades que poderiam vir a tomar conhecimento bem como o de constituir comissões e conselhos para a fiscalização dos serviços prestados.

É diante deste estudo que este trabalho busca abordar com fulcro nas questões de cunho jurídico-econômico, relativas às agências reguladoras, demonstrando suas organizações e funções a elas atribuídas bem como, a sua participação no ordenamento diante da economia brasileira. Para tanto, foi necessário demonstrar, primeiramente, a relação fiscalizatória desse instituto, tratado pela Constituição Federal, com o Direito Regulatório brasileiro exercido através do Estado, cujas agências são responsáveis.

2. O DIREITO REGULATÓRIO BRASILEIRO

Historicamente, as agências reguladoras foram inseridas no ordenamento jurídico brasileiro em 1887, baseadas no modelo americano chamada “administrative agencies”, período em que se criou o “Interstate Commerce Commission”. As agências reguladoras são autarquias sob regime especial constituídas como pessoas jurídicas de direito público interno, criadas por lei e dotadas de autonomia tanto administrativa quanto financeira.

Conceitualmente, pode-se afirmar que, regular significa organizar determinado setor afeto à agência, bem como controlar as entidades que atuam nesse setor. A regulação abrange toda forma de organização da atividade econômica por meio do Estado, seja ele realizado através da concessão de serviço público ou o exercício de

poder de polícia. Todas as atribuições das agências reguladoras, no que diz respeito â concessão, permissão e autorização de serviço público resumem-se às funções que o poder concedente exerce nesses tipos de contratos ou atos de delegação. Vale dizer, quando a lei cria uma agência reguladora, está ela tirando do Poder Executivo todas as suas atribuições para destina-los ao controle exclusivo da agência.

De modo amplo, a regulação pode ser uma preocupação das empresas como pode ser uma forma de imposição a elas. Entende-se que a regulação tem a intenção precípua de proporcionar benefícios para toda a sociedade. O desafio é saber qual o padrão da intervenção do Estado no mercado entendido como regulação econômica. Diante disto, pode-se definir, de forma apropriada, que a expressão regulação econômica refere-se ao controle estatal de todos os tipos de impostos e subsídios, bem como aos controles legislativos e administrativos explícitos sobre taxas, ingresso no mercado, e outras facetas da atividade econômica.

Sobre regulação, Richard A. Posner nos ensina que “a regulação é criada em resposta a uma demanda do público por correção de práticas de mercado ineficientes ou não equitativas”.[37] Por sua vez, Cass R. Sunstein, assevera que “o sistema regulatório estabelecido durante o New Deal falhou em cumprir sua promessa original. Naquela época, os reformadores acreditavam que os agentes públicos funcionariam como agentes transformadores independentes, com iniciativa própria, politicamente neutros e com grande conhecimento técnico. Essa ideia básica uniu a crença constitucional original na necessidade de um governo nacional enérgico ao desejo, associado ao movimento progressista, de isolar os agentes públicos de pressões particularistas, a serviço do interesse público de longo prazo. O conceito de administração autônoma, atualmente sob intenso ataque, era originalmente fonte de grande otimismo a respeito da reforma possível do sistema de freios e contrapesos”.[38]

[37] Richard A. Posner. MATTOS, Paulo. (coord.) e outros. Regulação Econômica e Democracia. O Debate Norte-Americano. Editora 34, 1ª edição, 2004, p. 50.
[38] Cass. R. Sunstein. MATTOS, Paulo. (coord.) e outros. p. 131-132.

Ressalta-se que em meados de 1980, a economia mundial começou a entrar em uma série de crises tanto econômica quanto social, sinalizando profundas transformações em seus mercados. A saída para a crise foi privatizar algumas empresas públicas deficitárias buscando a separação destas empresas públicas do domínio estatal. Como era uma nova ordem econômica de comando e expressão mundial, deu-se o nome para esta nova fase de neoliberalismo econômico[39], fase em que todos os países inclusive o Brasil, filiou-se para um melhor realinhamento e entrosamento no mercado internacional frente aos demais países.

Paul Singer, nos afirma que "a partir de 1980, a economia mundial começou a entrar em uma série de crises, sinalizando profundas transformações em seus fundamentos. A maior de todas foi a desregulamentação, na verdade a privatização, do mercado mundial de capitais, decisiva para que, a partir desta época, a hegemonia na economia mundial passasse das mãos dos governos nacionais articulados a empresas produtivas para as de multiempresas internacionais, capitaneadas pelo que se pode chamar de capital financeiro".[40]

Diante disto, pode-se trazer a lume as palavras de Tércio Sampaio Ferraz Junior, em que aponta o "Estado, como agente normativo e regulador, que atua em nome do interesse comum, nunca em nome de interesses privados e, ao fazê-lo, deve guardar a imparcialidade própria do interesse comum."[41]

[39] O Neoliberalismo busca a existência de mercados sem limites, e defende a livre iniciativa e a livre concorrência, como também a não intervenção estatal na economia, principalmente no que se refere aos controles de capital. No Estado neoliberal o principal conflito ocorre no campo das classes dominantes, dos blocos econômicos, das grandes empresas, das corporações e em nível supranacional em se tratando de assuntos econômicos. Cf. Celso Ribeiro Bastos, Curso de Direito Econômico. p. 37.
[40] Paul Singer. O Brasil no Limiar do Terceiro Milênio. Revista USP de Estudos Avançados, Vol. 14, n. 38, Janeiro – abril, 2000, p. 248.
[41] Tércio Sampaio Ferraz Junior. O Princípio da Neutralidade Concorrencial do Estado. p. 494.

Como o Estado é o agente normativo e regulador, a legislação brasileira passou a ater-se sobre o assunto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 174[42]. Assim, é neste diploma legal que se pode encontrar as primeiras definições sobre os elementos definidores a respeito do direito regulatório realizado na forma de fiscalização, incentivo e planejamento estatal na ordem econômica brasileira. É por meio de regras norteadoras de direito público, aplicadas pelo Estado na ordem econômica, que as agências reguladoras regem as concessionárias, permissionárias e as autorizadas. O presente preceito constitucional está em harmonia no que tange o Direito Regulatório brasileiro.

Celso Ribeiro Bastos assevera que "a atuação do Estado na atividade econômica prevista no art. 174 da Lei Maior não tem um caráter coercitivo, uma vez que o próprio dispositivo deixa claro que o planejamento será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Daí se depreende que a favor da economia de mercado figuram todas as normas e princípios elencados no Texto Maior, quais sejam, a livre concorrência e a livre iniciativa."[43]

Sobre a livre concorrência, pode-se destacar os ensinamentos de Tércio Sampaio Ferraz Junior que assim se expressa: "A livre concorrência enquanto interesse difuso, implica a exigência de imparcialidade dos atos impositivos (soberanos) do Estado em face dos concorrentes. Nesses termos, fala-nos Eros Grau da "neutralidade do Estado diante do fenômeno concorrencial, em igualdade de condições dos concorrentes – liberdade pública", como um dos caracteres que conferem sentido ao princípio da livre concorrência".[44]

[42] Art. 174. Constituição Federal de 1988: "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". (§ 1º..., §2 º..., §3 º..., §4º...).
[43] Celso Ribeiro Bastos. Curso de Direito Econômico. Editora Celso Bastos, 2003, p. 258.
[44] Tércio Sampaio Ferraz Junior. O princípio da Neutralidade Concorrencial do Estado. Estudos de Direito Constitucional, Em homenagem à professora Maria Garcia, Editora IOB/Thomson, 2007, p. 495.

É sob esse manto constitucional que o Direito Regulatório surge como um sistema ideal de regulação pronto para informar, ter autoridade, direção administrativa e liderança. Mesmo diante destas atribuições, pode-se perceber que o Direito Regulatório possui falhas que ainda devem ser reparadas principalmente, no que tange a questão burocrática que ainda é rígida e austera para um ambiente democrático proporcionado no âmbito constitucional.

Assim sendo, devido a uma tendência mundial, o Estado brasileiro caminhou, oportunamente e de forma favorável, em direção ao livre mercado, momento em que começou a abandonar o seu papel de interventor[45] para assumir, paulatinamente, a função de regulador do mercado em relação àquelas atividades econômicas – notadamente a operação de serviços públicos de caráter infraestrutural – que antes lhe cabia prover com exclusividade.

É interessante notar que a concessão de serviços públicos tem um caráter mais estável ou seja, exige-se para sua delegação a autorização legislativa, licitação exclusivamente pro concorrência, formalização por contrato e prazo determinado. Com relação à permissão de serviços públicos a sua delegação é revestida de precariedade isto é, não exige autorização legislativa, o que é admitindo para qualquer modalidade de licitação e não apenas para a concorrência.

O contrato, na permissão, é firmado por adesão das partes não tendo prazo determinando para a sua revogação, ato que pode ser realizado a qualquer momento pelo Poder Público. Tal situação ocorre caso o poder concedente não mais verifique os pressupostos de sua conveniência e oportunidade. Por fim, resta-nos abordar, perfunctoriamente, a autorização que é o consentimento expresso ou tácito, precário, discricionário e unilateral da Administração Pública, que consente determinada

[45] O Estado abandona o poder de intervir na economia isto é, na forma de empresário e produtor de manufaturados. Este abandono do Estado ocorreu a partir de 1989, ano em que houve a queda do muro de Berlim que dividia a antiga Alemanha Oriental da Alemanha ocidental. Portanto, esta forma do Estado intervir na economia foi tida como uma atuação direta na forma de agente econômico, através de suas empresas. Entidades paraestatais que são as empresas públicas, as sociedades de economia mista dentre outras, são pessoas jurídicas de direito privado, que tem um regime jurídico híbrido. A Constituição da República se refere à tais entidades em seu art. 173.

atividade, de interesse coletivo da sociedade, possa ser realizada por particulares selecionados, que poderão cobrar dos usuários tarifa previamente estabelecida.

Celso Antônio Bandeira de Mello, nos ensina que a licitação, é o "procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados"[46].

Destaque-se que, apesar do direito regulatório ter sido delineado com maior precisão, foi a partir da Constituição Federal de 1988, que o programa de desestatização passou a adquirir forma e consistência mais claras. Assim, foi após a criação das primeiras agências reguladoras no governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, que o direito regulatório tomou força e aplicação na sociedade brasileira. Esta inserção do direito regulátório na Carta Magna, perpassou por todo o processo de desestatização empreendido pelo governo federal na segunda metade da década de 90.

Eros Roberto Grau e Paula A. Forgioni tecem considerações importantes a respeito da década de 90 em que "criado em 1962, com a promulgação da Lei n. 4.137, o CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica vinha desempenhando, até o início da década de 90, papel pouco expressivo entre nós. Neste período, constata-se na economia brasileira, a expansão das vendas no comércio interno e externo, provocada, contudo, pela "abertura do mercado brasileiro", patrocinada pelos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso e pelo reaquecimento da concorrência entre os agentes econômicos. A autoridade antitruste passou a atuar de modo incisivo, regulando, fiscalizando e organizando o mercado

[46] Celso Antônio Bandeira de Mello. Revista Trimestral de Direito Público, nº 21/1998, Malheiros Editores, p.5.

interno, ocupando assim, as manchetes dos jornais e despertando a atenção dos empresários".[47]

Cabe ressaltar que, diante desse quadro positivo em que passava o mercado brasileiro na década de 90, buscou-se apresentar uma agenda de privatizações para que houvesse igualdade e equilíbrio na concorrência no mercado em que empresas estatais atuavam. Sendo assim, quando era formalizada a privatização, o direito regulatório passava a fiscalizar imediatamente as empresas privatizadas disciplinando suas atividades pois, o Estado ao se retirar por completo da prestação de serviço público, passou a não exercer qualquer tipo de atividade econômica em seu território. Deve-se destacar que a privatização passou a fazer parte de uma rotina preocupante para a sociedade brasileira no que tange a qualidade do fornecimento e a seriedade da produção. Estas preocupações advindas da sociedade com relação às novas empresas, de certa forma, seriam fiscalizadas pelas agências regulatórias.

Com relação ao processo de privatização, insta afirmar que, é uma forma de alienação de direitos que irá garantir ao poder público, de modo satisfatório, uma determinada prestação de serviço para a sociedade. Entende-se que, a privatização é uma forma indireta de serviço público que deveria ser realizada pelo Estado, que é implementada por meio de quatro modalidades básicas de delegação propiciada pelos entes controlados de forma direita: a concessão, a permissão, a autorização e a terceirização. Nesse sentido, pode-se destacar que "o Estado brasileiro não se retirou do cenário da prestação de serviços públicos, quando da delegação à iniciativa privada. As empresas privadas, concessionárias ou permissionárias, atuam como uma longa manus do poder estatal. A responsabilidade constitucional da prestação destes serviços concedidos, na maioria das vezes, continua com o Estado, portanto, ele está

[47] Eros Roberto Grau e Paula A. Forgioni. Revista Trimestral de Direito Público. n. 21/1998, Malheiros Editores, p. 108.

simplesmente delegando a execução para a iniciativa privada, visto que continua a ser definido por lei como um serviço público".[48]

Em 2012 o mercado brasileiro contou com uma inovação na lei antitruste, a Lei nº 12.529/11, buscou estruturar o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispôs sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, substituindo assim, a lei antitruste em vigor na época a Lei nº 8.884/1994.

A atual legislação antitruste, a Lei nº 12.529/11, manteve a mesma denominação ou seja, continua sendo identificada como "CADE" (Conselho Administrativo de Defesa Econômica). As suas atribuições são bem mais adequadas à realidade das empresas que procuravam realizar fusões, incorporações no mercado brasileiro. Em linhas gerais, a Lei trouxe as seguintes adaptações: (i) analisar preventivamente atos de concentração empresarial, como fusões e incorporações de empresas (controle de estruturas), (ii) punir agentes econômicos que atentem contra a ordem econômica, praticando atos como cartéis ou preços predatórios (repressão de condutas) e (iii) difundir a chamada "cultura da concorrência" pelo País (advocacia da concorrência).

Na esteira das mudanças da Lei nº 12.529/11, destaca-se a alteração da estrutura do SBDC (Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência) realizando mudanças importantes no procedimento referentes às análises dos atos de concentração empresarial. Em relação à estrutura, destaca-se a transformação da antiga Secretaria de Direito Econômico, antes ligada ao Ministério da Justiça, em Superintendência Geral, órgão agora integrante ao próprio CADE. Quanto ao procedimento, a mudança se deu na previsão de análise dos atos de concentração que agora tem que ser de forma prévia, Na lei anterior, as empresas tinham até 15 (quinze) dias úteis após a realização do ato de concentração para submetê-lo ao exame do CADE, processo que resultava em inúmeros conflitos e problemas de

[48] Márcio C. Coimbra, O Direito Regulatório brasileiro. Histórico. Direito da regulação. As agências reguladoras. **Síntese Jornal**. Ano 4, n. 52, p. 12-19, junho 2001, p. 16.

diversas ordens entre o setor público e o privado e que, muitas vezes, traziam grandes prejuízos para as empresas interessadas no ato de concentração.

3. MECANISMOS REGULATÓRIOS DISPONÍVEIS NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

Os mecanismos regulatórios disponíveis no sistema jurídico brasileiro podem ser demonstrados por meio de dois grupos: (a) a concentração regulatória normativa, pela qual o Estado utiliza normas jurídicas específicas para impor a adoção de certos comportamentos e procedimentos como condicionantes para o exercício de determinada atividade econômica; e (b) a concentração regulatória operacional, que consiste na assunção, por parte do Estado e suas entidades, da execução direta de tarefas econômicas. Justamente esse segundo mecanismo é o alvo da Constituição Federal de 1988, quando dispõe no sentido da desconcentração regulatória operacional, atingindo não só atividades específicas, mas a ordem econômica como um todo.

Em relação aos serviços públicos a desconcentração é sempre instrumentalizada pelos contratos administrativos amparados pela Lei 8.666/93. Por este procedimento contratual administrativo o Estado transfere a execução do serviço, mas mantém a sua titularidade. Ademais, o Código Civil[49] em seu artigo 927, parágrafo único, preceitua que aquele que, por ato ilícito causar dano a outrem, ficará obrigado a repará-lo, nos demonstrando que a relação de causa e efeito se dará pela ação que resultou no dano, sendo o ressarcimento devido independentemente de culpa, nos casos especificados em lei. Assim sendo, caso haja algum contrato da concessionária responsável pelo serviço público com terceiras empresas, não será este vínculo estendido para o poder concedente. Vale lembrar que a concessão de

[49] Sob esse mesmo enfoque ou seja, no que se refere a obrigação do Estado ou da concessionária em reparar o dano, nos temos na Constituição Federal nos arts. 5º, V, X e LXXV, e 37, § 6º, e no Código Civil de 2002, os artigos 186, 187, 883, 942, 943 e 1.792, que irão balizar a responsabilidade civil de reparar o dano causado.

serviço público implica na transferência de poderes da Administração para o particular, com vistas a execução de serviço público.

É importante destacar os dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro a respeito do tema concessão: “pode-se definir concessão como o contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público ou de obra pública, ou lhe cede o uso de bem público, para que o explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais”.50

O direito de regulação no Brasil possui três elementos essenciais em relação ao processo de desenvolvimento e consolidação do Direito Regulatório. O primeiro elemento diz respeito ao período compreendido como anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, que tinha como lei norteadora o Decreto lei 200/6751; o segundo, compreende o período posterior à vigência da Constituição de 1988, tendo, portanto, como disciplinamento legal às leis 8.987/9552 e 9.074/95. Finalmente, o terceiro período é o compreendido como sendo o atual e que é amparado pela lei 9.491/97, que trata do Programa Nacional de Desestatização. Cada um desses períodos é caracterizado por uma forma diferente de operacionalização das diversas modalidades de delegação da prestação de serviços por parte do Estado. Ressalta-se, porém, que essas modalidades de delegação, ocorridas em função da criação das agências reguladoras, são estruturadas primeiramente, sob o aspecto Constitucional entre os artigos 173 a 17553.

Neste contexto, entretanto, de acordo com o que está disposto na Lei 8.987/95 em seu artigo 2º, II, passou a restringir o contrato de serviços públicos estendendo-se

[50] Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Direito Administrativo. 18ª edição, Editora Jurídico Atlas, 2005, p. 275.
[51] O Decreto Lei n. 200/67, disciplina a Reforma Administrativa da Administração Federal e a sua Organização.
[52] Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, trata sobre Concessões Públicas – Consolidação e a Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995 que aborda a Concessões Públicas - Normas para Outorga e Prorrogações – Consolidação.
[53] Ressalta-se que a Constituição Federal, no artigo 175, à semelhança do artigo 167 da Constituição Federal de 1967, previu lei que viesse disciplinar a concessão e a permissão de serviço público. Além da Constituição a matéria encontra respaldo na esfera federal esculpida na Lei n. 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no artigo 175 da Constituição Federal.

apenas às pessoas jurídicas. Dessa forma, a concessão só pode ser dada à pessoa jurídica ou consórcio de empresas, devidamente capacitadas, mediante concorrência pública.

A função regulatória, agasalhada pelo Estado, é assumida, no Brasil, pelas agências reguladoras que por meio do interesse público e pela possibilidade de impor-se por normas que acionam mecanismos punitivos. Estas normas são baseadas em sanções penais e administrativas que regerão a relação contratual firmado entre o Estado e os agentes econômicos. É mister que a Constituição Federal de 1988, ao recepcionar o modelo capitalista delimitou a atuação do poder público nas questões de iniciativa econômica. Neste sentido, cinge-se, também, que inicialmente a competência para legislar sobre a presente matéria de direito regulatório pertence à União, nos termos do art. 22, XXVII54, da Constituição Federal.

As agências reguladoras provocam discussões, por vezes polêmicas, a respeito de sua organização, papel, funções e limites de atuação. No entanto, a atividade regulatória exercida pelo Estado, através das agências reguladoras, está ligada a necessidade de se ter um melhor serviço público para a sociedade.

Ante o exposto percebe-se que por meio do exercício de tais atividades econômicas realizadas pelas concessionárias ou permissionárias seja necessária à fiscalização e o empenho do aparelho estatal na economia, através das agências reguladoras e seus mecanismos apropriados, que deem eficácia à atividade econômica. A finalidade do Estado é a geração do bem-estar social, garantindo neste sentido, a prestação de serviços públicos para a sociedade a preços adequados, não perdendo a universalidade da administração pública.

[54] O inciso XXVII do artigo 22, Constituição Federal, é decorrente da Emenda Constitucional nº 19/98, que reforçou a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais.

4. AS AGÊNCIAS REGULADORAS E O SEU PAPEL DIANTE DA SOCIEDADE

Conforme demonstrado, o modelo de agência reguladora adotado no Brasil é semelhante àquela existente nos Estados Unidos, cujas agências existem há mais de cem anos e surgiram principalmente como corretivo às deformações econômicas provocadas por um capitalismo excessivamente liberal e regulado pelo próprio mercado, enquanto que, no Brasil, a situação era exatamente oposta, isto é, as agências reguladoras surgiram como consequência da retirada do Estado de seu papel de principal agente econômico, mormente nas áreas de infraestrutura, como a mineração e a siderurgia, a exploração de petróleo, a geração e distribuição de energia elétrica e a prestação de serviços de telefonia.

Como adverte o professor Miguel Reale, “houve, por conseguinte, iniludível opção de nossos constituintes por dado tipo, o tipo liberal do processo econômico, o qual só admite a intervenção do Estado para coibir abusos e preservar a livre concorrência de quaisquer interferências, quer do próprio Estado, quer do embate econômico que pode levar à formação de monopólios e ao abuso do poder econômico visando ao aumento arbitrário dos lucros”.55

Joaquim B. Barbosa Gomes nos ensina que “para o direito brasileiro, agência reguladora é uma autarquia especial, criada por lei, também com estrutura colegiada, com a incumbência de normatizar, disciplinar e fiscalizar a prestação, por agentes econômicos públicos e privados, de certos bens e serviços de acentuado interesse público, inseridos no campo da atividade econômica que o Poder Legislativo entendeu por bem destacar e entregar à regulamentação autônoma e especializada de uma entidade administrativa relativamente independente da Administração Central”.56

[55] Miguel Reale, “Inconstitucionalidade de congelamentos”, Folha de São Paulo, ed. 19.10.88, p. A-3, transcrito por Eros Roberto Grau, A Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988, 4ª edição, op. Cit., p. 203.
[56] Joaquim B. Barbosa Gomes. Agências reguladoras: a metamorfose do estado e da democracia (uma reflexão de Direito Constitucional e Comparado). **Revista de Direito Constitucional e Internacional,** São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 50, p. 39-74, jan./mar.,2005.

Neste sentido, pode-se entender que as agências reguladoras foram criadas com o intuito de preservar sua independência em relação ao Poder Executivo, como forma de torná-las isentas de pressões políticas. Não se pode perder de vista os princípios constitucionais que a informam, não se devendo erigir as agências em órgãos cartorários, aos quais os agentes econômicos devem recorrer para obter autorização para a realização de quaisquer atos negociais ou uma simples associação de empresas. As agências reguladoras possuem competência para dirimir abusos com a devida apreciação dos atos para verificar se há ou não abusos de poder econômico ou outra infração contra a ordem econômica definida na Lei 8.884/94.

De fato, essas agências apresentam um alto grau de autonomia, possuem dotação orçamentária própria, estrutura decisional colegiada e seus diretores – nomeados pelo presidente da República, mas com o necessário beneplácito do Senado Federal, encarregado de “sabatiná-los” – têm um mandato fixo. No entanto, ressalta-se que, do ponto de vista jurídico-formal, sendo as agências reguladoras equiparadas às autarquias – institutos antigos e conhecidos no Direito Público brasileiro – apresentam um certo grau de independência em relação ao poder central.

Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro assevera que “o vocábulo agência é um dos modismos introduzidos no direito brasileiro em decorrência da globalização”. A autora pontua ainda que: Além do próprio vocábulo, certamente o que mais atrai nas agências são, de um lado, a sua maior independência em relação ao Poder Executivo e, de outro, a sua função regulatória. No entanto, mesmo sob esses aspectos, a inovação é muito menor do que possa parecer à primeira vista, porque já existem, no direito brasileiro, muitas entidades, especialmente autárquicas, com maior dose de independência em relação ao Poder Executivo, tal como ocorre com as universidades públicas, a Ordem dos Advogados do Brasil e outras entidades em que os dirigentes dispõem de mandato fixo, não podendo ser livremente exonerados pelo Poder Executivo, como também existem inúmeras entidades que exercem função reguladora, ainda que de constitucionalidade mais do que duvidosa; é o caso do

CADE, Banco Central, Conselho Monetário Nacional, Conselho de Seguros Privados e tantas outras.

Algumas das agências que estão sendo criadas nada mais são do que autarquias de regimes especial, tal como tantas outras que já existem no direito brasileiro. A maior novidade provavelmente está na instituição das agências reguladoras que vêm assumindo o papel que o poder público desempenha nas concessões e permissões de serviços públicos, e na concessão para exploração e produção de petróleo; é o caso da Agência Nacional de telecomunicações – ANATEL, da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e da Agência Nacional de Petróleo – ANP.57

As agências foram concebidas como organismos independentes e autônomas estruturadas para fiscalizar, incentivar e planejar as funções regulatórias exercidas exclusivamente pelos poderes estatais, recebendo, portanto, delegação de funções legislativas (função reguladora), judiciais (função contenciosa) e administrativas (função fiscalizadora). Insta ressaltar, que a ideia por trás da criação dessas entidades era o de dotar o Estado de órgãos que possuíssem agilidade, especialidade e conhecimentos técnicos suficientes para o direcionamento de determinados setores da atividade econômica, notadamente aqueles segmentos passíveis de se constituírem em fontes de problemas sociais. Assim, as agências reguladoras seriam, na verdade, organismos típicos do “Estado de bem-estar social”, voltados para a intervenção com o aval da Administração Pública regulando as atividades no domínio econômico, atividades que seriam realizadas por meio de seu poder regulador, mas também através de suas funções contenciosa e fiscalizadora.

Observa-se, ainda, que as agências reguladoras são organismos constituídos pelo Poder Público para normatizar, aplicar as normas legais, regulamentares e contratuais da atividade sob sua tutela, outorgar e rescindir os contratos de concessão, bem como fiscalizar os serviços concedidos, além de funcionar, em muitos

[57] Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Direito Administrativo. 18.ed., São Paulo: Atlas, 2005, pp. 414-415.

casos, como instância decisória dos conflitos entre as empresas concessionárias e os usuários.

Celso Antonio Bandeira de Melo58, por sua vez, critica os atributos dessas novas entidades, afirmando que “independência administrativa”, “autonomia nas decisões técnicas”, “ausência de subordinação hierárquica” e “autonomia financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos” são elementos intrínsecos à natureza de toda e qualquer autarquia, nada acrescentando ao que lhes é inerente. Assim, ele acredita que as agências reguladoras não apresentam nenhuma especificidade ou peculiaridade em relação às demais autarquias já existentes no âmbito da administração federal, não representando o “avanço” e a “modernidade” que têm sido associados a elas.

Denota-se, que as agências acabam por distinguir-se apenas quanto ao sistema de nomeação e tempo de permanência no cargo de seus dirigentes, mas, ainda assim, os critérios para a escolha desses dirigentes são bastante subjetivos e determinados pelo próprio Poder Público.

Portanto, as agências podem ser criadas tanto em âmbito federal quanto estadual, sempre com o objetivo de regular a prestação, por parte de operadores privados, de serviços públicos essenciais. Vislumbra-se que a criação das agências brasileiras tem obedecido, geralmente, a dois modelos: no primeiro, que ele chama de “modelo setorial especializado”, são criadas diversas agências, uma para cada setor (como no caso da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL criada pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL criada pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVS criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS criada pela Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000 e Agência Nacional do Petróleo – ANP criada pela Lei Nº 9.478, de 6 de agosto de 1997); o segundo é o “modelo multissetorial”, pelo qual se cria apenas

[58]Celso Antonio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: 24ª edição, Malheiros Editores, 2007, p. 122.

uma agência, incumbida da regulação de todos os serviços públicos prestados por particulares, e que tem seu principal exemplo na ASEP-RJ (Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Rio de Janeiro), responsável pela fiscalização e regulação de todos os serviços públicos delegados pelo Estado, por concessão ou permissão, à iniciativa privada.

Quanto ao papel das agências brasileiras, destaca-se para o seu amplo espectro de atuação, que passa por diversas áreas, incluindo fiscalização, regulamentação, regulação e, às vezes, também arbitragem e mediação. Essa atuação se dá dentro dos limites impostos pela legislação específica, mas sobre tal atuação podemos chamar a atenção para o fato de que justamente a falta de maior rigor na delimitação de seus poderes, e na compatibilização destes com os princípios constitucionais, pode afetar o processo de amadurecimento institucional das agências, ao lado de outros fatores enumerados pelo autor, como a ausência de um controle efetivo pelo Senado do processo de designação de seus dirigentes, e também de um controle mais eficaz de sua atuação pelo Judiciário e pelos órgãos especializados do Congresso.

No entanto, em virtude das finalidades para as quais foram criadas, isto é, de serem organismos técnicos responsáveis por determinados setores da economia, as agências devem utilizar-se, da melhor forma possível, dos meios de que foram dotadas ou criadas para exercer, nos limites de sua competência técnica, função regulatória normativa e fiscalizatória.

Como autarquias que são, as agências reguladoras devem ser criadas por lei, e também só podem ser extintas por esse meio. Assim, como o seu surgimento se deu, efetivamente, a partir de meados da década de 1990, a sua existência já estava implícita no Título VII da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a ordem econômica e financeira e aponta o papel do Estado, nessa ordem, como um agente “normativo e regulador”, e como executor apenas “subsidiário” de atividades econômicas. Nesse sentido, o legislador entendeu necessário dispor ainda sobre a “possibilidade” de transferência, as empresas privadas, do encargo de prestar

serviços até então exclusivamente controlados pelo Estado, como aqueles, já mencionados, nas áreas de petróleo, energia elétrica e telefonia.

Para que os dispositivos constitucionais pudessem ser regulamentados, foram necessárias algumas leis ordinárias, como a Lei 8987/95, que estipulou regras para a operacionalização de concessões e permissões de serviços públicos, e as Leis 9427/96, 9472/97 e 9478/97, que criaram, respectivamente, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Em seguida, foram criadas as Leis 9782/99, referente a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e a Lei 9986/00, que aborda a formação e gerenciamento de pessoal.

Percebe-se um movimento de expansão dessas entidades, que passam a ter poder de intervenção nos mais diversos setores em que se faz necessária a presença reguladora e disciplinadora do Estado, e não apenas nas áreas de atividade econômicas outrora monopolizadas pelo poder público. Compreende-se que, embora a criação das agências seja resultado direto do processo de retirada do Estado da economia, sua atuação – que mostra clara tendência à expansão – não deixa de ser, paradoxalmente, uma forma de interferência do Estado nessa mesma economia.

Vale notar que, o aparecimento das agências reguladoras no âmbito da administração contemporânea representa uma radical modificação de tudo o que até aqui se concebeu como forma de organização das funções estatais. A própria dimensão desta mudança, é de certa forma vultuosa, cujos doutrinadores defensores do direito da concorrência, chegam a sustentar que esses novos organismos constituem um quarto poder na esfera pública.

O fato é que muitas dessas agências reguladoras possuem poderes ilimitados, podendo interferir de forma decisiva em setores vitais da economia por meio de uma ação ou inação tornando dependentes não apenas as atividades de natureza empresarial, mas também a coletividade. Esta dependência das agências reguladoras ocorre, na maioria das vezes, quando há a necessidade de se ter um determinado parecer jurídico-econômico em um caso concreto. O parecer jurídico-econômico pode

e deve ser elaborado pelas agências como: Aneel, Anatel, CADE, ANC (agência Nacional do Consumidor e da Concorrência) entre outras. Dessa forma, entende-se que o poder regulamentar substitui o poder fiscalizatório exercido pelo Estado em termos isolados como ocorria anteriormente a instituição das agências reguladoras. Ressalte-se, ainda, que essas agências possuem o poder de julgar os processos impondo sanções penais e administrativas, além do poder fiscalizatório e administrativo que lhes são peculiares, como é o exemplo do CADE, que não é um órgão julgador mas, mesmo assim o exerce.

Com relação à constitucionalidade do poder conferido às agências reguladoras de normatizar o mercado e a atuação das empresas atingidas pelo seu controle, possuem as agências já criadas e as que estão por ser criadas têm previsão constitucional, no artigo 174, haja vista que esta norma tem um caráter geral, referindo-se ao Estado como “agente normativo e regulador da atividade econômica”. Cabe assim, ao poder regulador, estabelecer com certa precisão e frequência, regras pertinentes ao setor regulado, implementá-las e, por fim, garantir que sejam respeitadas em que, cujo descumprimento ocasione a punição do infrator.

Cumpre, diante disso, tecer algumas considerações realizadas por Uadi Lammêgo Bulos, acerca da norma constitucional disposta no artigo 174, que “a norma constitucional evidencia a tendência de o Estado atenuar a sua vocação intervencionista. Daí justificar-se as iniciativas de privatização de empresas públicas, para enxugar a máquina administrativa. A palavra de ordem é reduzir cargos e funções, através de medidas fiscalizatórias e disciplinadoras. Anote-se que o Estado se autodenomina agente normativo, sendo o regulador da atividade econômica. Nisto lhe incumbe fiscalizar, incentivar e planejar. O planejamento é fundamental para o setor público, servindo de indicativo para o campo privado”.59

Assim sendo, cabe destacar, ainda, que a instituição das agências não obedece a uma disciplina legal única, já que elas têm sido criadas por leis esparsas, seguindo sempre o mesmo padrão, o que, não impede que outros modelos sejam idealizados

[59] Uadi Lammêgo Bulos. Constituição Federal Anotada. 5ª edição, 2003, Editora Saraiva. p. 1231.

posteriormente. É bem verdade que, as agências reguladoras obedecem ao princípio da especialidade, isto é, cada agência é especializada no setor da economia no qual regula. Por fim, entende-se que a Constituição Federal garantiu a atuação do Estado, por meio dessas agências reguladoras, o que nos dá uma ampla segurança no que tange aos serviços desenvolvidos pelas atuais empresas privatizadas.

Em realidade, note-se que a administração pública deve sempre propiciar o melhor para o interesse coletivo primando assim, para a efetiva aplicação dos princípios constitucionais para a sociedade brasileira. Vale dizer, no aspecto organizacional, o legislador brasileiro estabeleceu um modelo institucional e um "modus operandi" extremamente amplo para as agências reguladoras. Com efeito, pode-se constatar que a ideia fundamental que norteou o surgimento das agências reguladoras foi a de criar um ente administrativo técnico, altamente especializado e sobretudo imperméavel às injunções e oscilações típicas do processo político, as quais, como se sabe, influenciam sobremaneira as decisões dos órgãos situados na cadeia hierárquica da Administração. Para tanto, concebeu-se um tipo de entidade que, embora mantendo algum tipo de vínculo com a Administração Central, tem em relação a ela um acentuado grau de autonomia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É evidente que as agências reguladoras buscam tornar o mercado nacional mais competitivo a cada ano na forma de incentivos a livre concorrência. Esta é a fórmula adotada em vários países desenvolvidos bem como, os países em desenvolvimento no qual fazemos parte. É importante notar que se houver qualquer abandono no que diz respeito ao incentivo à concorrência empresarial, isto tanto para as empresas privadas quanto para as privatizadas, no âmbito nacional, estará o país mergulhado no caos econômico.

No entanto, é preciso cuidado, por parte do Poder Executivo, para evitar que as agências se tornem apenas executoras do intervencionismo estatal, o que acabaria

por minar o mercado competitivo que se instalará no Brasil nas próximas décadas, no qual as empresas concessionárias sejam estimuladas à eficiência e à qualidade dos produtos comercializados.

Para tanto, aponta-se a necessidade de que as agências sejam estruturadas no mercado nacional, de forma adequadamente equilibrada, a fim de harmonizar a tão esperada atuação que lhe é atribuída, a de regular e proteger o mercado de possíveis anomalias anticompetitivas. Naturalmente, compreende-se que essa atuação é complexa e exige, principalmente, a existência de mecanismos sempre flexíveis de diálogo com a sociedade e de abertura e transparência nos processos decisórios.

Nesse sentido, o estudo centrou-se na problemática das agências reguladoras bem como, suas normas de organização e funcionamento que devem ser claras e precisas, de modo a inspirar segurança e confiança à sociedade como um todo e, em particular, aos agentes diretamente interessados na atividade concedida, e que, para isso, é preciso cuidar, principalmente, da manutenção efetiva de sua independência e autonomia e dos critérios de seleção de seus dirigentes.

Símbolo da mudança na concepção do papel do Estado operada nos Estados Unidos na virada do século XIX para o século XX e intensificada no pós-New Deal, as agências reguladoras independentes foram concebidas para viabilizar precipuamente a ingerência do Estado nas atividades produtivas privadas de grande interesse público. Ao tempo em que foram criadas as primeiras dessas entidades ninguém ousaria imaginar a evolução e o profundo enraizamento que elas viriam a ter na vida político-administrativa do país onde elas nasceram, tampouco a natureza variadíssima das experiências e inovações institucionais que delas iriam surgir, tanto no direito interno dos países que adotaram esta modalidade de controle por meio das agências reguladoras quanto em seu ordenamento jurídico.

Finalmente, a constitucionalidade do poder delegado às agências também é outra questão polêmica, que pode se transformar em um ponto de enfraquecimento de sua autoridade, legitimidade e poder de negociação com o mercado. É certo que a grande maioria das agências que foram criadas serve majoritariamente ao propósito

original de intervenção e correção das mazelas do jogo econômico capitalista. Cumpre encerrar mencionando que o Estado tem o dever de regular, fiscalizar e incentivar, tais distorções, conforme preceito constitucional, mas tem conjuntamente a isto, que proporcionar o bem estar social, empresarial nos campos nacional e internacional, atentando-se para a nova formação da globalização econômica e a ordem econômica financeira nacional e internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Econômico**. São Paulo, Editora Celso Bastos, 2003.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 5ª Edição, São Paulo, Editora Saraiva, 2003.

COIMBRA, Márcio C. O Direito Regulatório brasileiro. Histórico. Direito da regulação. As agências reguladoras. **Síntese Jornal**. Ano 4, n. 52, p. 12-19, junho 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18.ed., São Paulo: Atlas, 2005.

DINIZ. Maria Helena. Código Civil Anotado. 11ª edição, São Paulo: Saraiva, 2005.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **O princípio da Neutralidade Concorrencial do Estado**. Estudos de Direito Constitucional, Em homenagem à professora Maria Garcia, Editora IOB/Thomson, 2007.

FRANÇA, Philip Gil. **Alcance do poder regulador e normativo das agências reguladoras Federais**. Disponível nos endereços eletrônicos www.buscalegis.ccj.ufsc.br e www.direitonet.com.br/doutrina/artigos/x/85/66/856/ , acessados em 12/02/2018.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. Agências reguladoras: a metamorfose do estado e da democracia (uma reflexão de Direito Constitucional e Comparado). **Revista de Direito Constitucional e Internacional,** São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 50, jan./mar.,2005.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Direito Posto e o Direito Pressuposto**. 5ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MATTOS, Paulo. (coord.) e outros. Richard A. Posner. **Regulação Econômica e Democracia**. O Debate Norte-Americano. Editora 34, 1ª edição, 2004.

_____. Cass. R. Sunstein. **Regulação Econômica e Democracia**. O Debate Norte-Americano. Editora 34, 1ª edição, 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Regularidade Fiscal nas Licitações**. Revista Trimestral de Direito Público, nº 21/1998, Malheiros Editores.

MORAIS, Maxwell Medeiros. **Considerações gerais sobre o regime jurídico das agências reguladoras**. Elaborado em novembro de 2001 e disponível em www.buscalegis.ccj.ufsc.br. Acessado em 12/02/2018.

MORBIDELLI, Sidney. **A Atuação do Estado na Defesa da Concorrência**. Aspectos Jurídicos Relevantes. Curitiba: Editora CRV, 2014.

PEREZ, Marcos Augusto. As agências reguladoras no Direito Brasileiro: origem, natureza e função. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 23, p. 124-128, São Paulo: Malheiros, 1998.

REALE, Miguel, "**Inconstitucionalidade de congelamentos**", Folha de São Paulo, ed. 19.10.88, p. A-3, transcrito por Eros Roberto Grau, A Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988, 4ª edição.

SINGER, Paul. **O Brasil no Limiar do Terceiro Milênio**. Revista USP de Estudos Avançados, Vol. 14, n. 38, Janeiro – abril, 2000.

WALD, Arnoldo & MORAES, Luiza Rangel. Agências Reguladoras. **Revista de Informação Legislativa**, ano 36, n. 141, jan./mar. 1999, p. 143-171. Disponível também no endereço eletrônico www.senado.gov.br. acessado em 14/02/2018.