



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

FRANCISCO JOSE PEREIRA DA SILVA

**AUTONOMIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: aspectos trazidos pela Lei nº
13.848/2019**

**BRASILIA
2022**

FRANCISCO JOSE PEREIRA DA SILVA

**AUTONOMIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: aspectos trazidos pela Lei nº
13.848/2019**

Artigo científico apresentado como requisito
parcial para aprovação da disciplina TCC I no
Centro Universitário de Brasília - CEUB.

Orientador: Dr. Cleucio Santos Nunes

BRASILIA

2022

FRANCISCO JOSE PEREIRA DA SILVA

**AUTONOMIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: aspectos trazidos pela Lei nº
13.848/2019**

Artigo científico apresentado como requisito
parcial para aprovação da disciplina TCC I no
Centro Universitário de Brasília - CEUB.

Orientador: Dr. Cleucio Santos Nunes

Brasília, _____ de _____ de 2022.

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

AUTONOMIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: aspectos trazidos pela Lei nº 13.848/2019

Francisco Jose Pereira da Silva

Resumo: O trabalho descreve uma pesquisa bibliográfica, dogmática, no âmbito do Direito Administrativo, enfocando o contexto de criação das Agências Reguladoras no Brasil, destacando a suma importância de sua autonomia (administrativa, orçamentária-financeira, decisória), com destaque para a melhor doutrina que trata do tema. É destacado ainda a posição do Tribunal de Contas da União e da OCDE sobre o tema. Pretendeu-se identificar as contribuições trazidas pela Lei nº 13.848/2019 na autonomia desses entes especiais partindo da hipótese que a Lei otimizar essa autonomia. Sem pretensão de esgotar o tema concluiu-se que a Lei das Agências reforçou a autonomia desses entes reguladores, mas ainda persistem muitas amarras e instâncias de controle que impedem o exercício pleno da independência das Agências. Trata-se de uma reflexão oriunda de uma pesquisa ainda em andamento e, portanto, sem pretensão de respostas conclusivas.

Palavras-chave: Agências Reguladoras. Autonomia Administrativa. Autonomia decisória. Autonomia Financeira. Direito Administrativo. Lei nº 13.848/2019. Regulação.

Sumário: Introdução. 1. Surgimento das Agências Reguladoras no Brasil. 2. Autonomia das Agências Reguladoras. 3. Avaliação da OCDE. 4. Lei nº 13.848/2019: Lei das Agências Reguladoras. Considerações finais.

INTRODUÇÃO

A década de 90 no Brasil foi caracterizada por uma profunda reestruturação do aparato administrativo do Estado, marcada por uma reorientação político-administrativa onde os entes governamentais intensificaram o uso de mecanismos de delegação de atividades até então assumidas de maneira quase que exclusiva pelo aparelho estatal.

A criação das agências reguladoras insere-se nesse contexto de mudança do papel do Estado, onde a administração pública redefine sua gerência, suas responsabilidades e sua relação com vários setores da economia. As agências foram concebidas como entidades menos suscetíveis a interesses políticos ocasionais, capazes de promover uma regulação contínua e coerente, que não incorra em problemas de continuidade devido a mudanças de governo. O objetivo relacionado à origem dos reguladores setoriais foi a criação de um ambiente estável e seguro, que permitisse a atração de investimentos produtivos, a satisfação de necessidades de serviços públicos, o crescimento econômico, o desenvolvimento tecnológico e a geração de empregos.

Podemos destacar o contexto histórico em que surgiram as agências reguladoras (com a nova constituição e com as privatizações dos anos 90). Assim destaca Fábio Caires¹:

A origem das agências reguladoras brasileiras acompanhou a tendência político-econômica mundial da década de 1980 de desestatizações, privatizações, concessões, parcerias e uma regulação desburocratizada. A Constituição Federal de 1988 idealiza que a ordem econômica está estabelecida na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, a fim de garantir a existência digna, de acordo com a justiça social e respeitando o princípio da livre concorrência.

Surge então um novo modelo para o Estado brasileiro, no qual o aproveitamento da atividade econômica deve ser feito pelas instituições privadas, cabendo ao Estado assumir o dever de regulação voltando, assim, a desempenhar suas atividades essenciais ou típicas em relação às ações mercadológicas. Nesse contexto, nasce, conceitual e legislativamente as agências reguladoras, qualificadas pela simplificação dos processos, tecnicismo, consenso para dirimir conflitos e independência (em relação à Administração direta e com suas decisões revistas apenas pelo Poder Judiciário).

Modelados pelo conceito Americano, o governo brasileiro criou agências reguladoras visando diminuir as incertezas dos investidores estrangeiros, atingindo, principalmente, as ameaças de expropriação, de manipulação política e de políticas de curta duração voltadas para o processo eleitoral.

Naquele momento, os economistas acenavam que para a preservação de capitais privados na economia brasileira, principalmente nos setores de infraestrutura, seria necessário manter a independência das agências reguladoras, prevenindo contra possíveis benefícios impróprios ou qualquer medida oportunista do governo.

Criadas como autarquias especiais, dotadas de personalidade jurídica de direito público interno, são entes que, segundo suas leis de criação, gozam de autonomia financeira e administrativa, vinculados e não subordinados hierarquicamente a um determinado ministério. A aludida autonomia administrativa e financeira é condição para a autonomia do processo decisório, que deve se calcar eminentemente em critérios técnicos.

Assim, a criação de agências autônomas rompe com a forma de intervenção regulatória tradicional feita diretamente pelos ministérios. A inovação institucional teve a clara função de aprimorar a governança regulatória, face a sinalização de não interferência política indevida no processo decisório de definição e aplicação de normas regulatórias.

Tais questões ganham relevância fundamental quando se relacionam à oferta de serviços públicos de infraestrutura, que demandam elevados volumes de investimento, associados a

¹ CAIRES, Fábio da Silva. **A autonomia das agências reguladoras no Brasil**. 2014. 15 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ucb.br:9443/jspui/handle/123456789/8463>. Acesso em: 19 mar. 2022.

longos prazos de retorno. Esses fatores demandam um ambiente regulatório eficiente para que a oferta dos serviços de infraestrutura seja satisfatória.

Mas para que a atuação de uma agência reguladora seja efetiva, é necessário que ela seja dotada de autonomia financeira e decisória, como está bem assentado na doutrina econômica e na legislação que rege o assunto. Mas há uma lacuna entre o conteúdo doutrinário e legal e a efetiva autonomia das Agências Reguladoras.

Assim surge uma grande discussão entre a independência real ou apenas uma independência normativa-legal das Agências:

A independência da agência reguladora pode ser definida como a sua capacidade de buscar prioritariamente os objetivos de bem-estar do consumidor e de eficiência produtiva e alocativa da indústria, em detrimento de outros objetivos conflitantes, tais como a maximização do lucro do monopolista, a concentração das firmas em segmentos mais lucrativos do mercado, a maximização de receitas fiscais etc. A independência legal mostra que grau de independência os legisladores desejaram conferir à agência e é um componente importante da independência real. A independência real depende não só do grau de independência conferido pela lei, mas também de outros fatores menos visíveis, tais como o relacionamento entre a agência, o governo e a indústria regulada, a qualidade de seu corpo técnico, a disponibilidade de recursos para o seu funcionamento e até mesmo as personalidades de indivíduos-chave no governo e na indústria².

Fábio Caires³ complementa:

Analisando a vigência das leis, conclui-se que a centralização das normas, como fruto da globalização, não influi beneficentemente para sua eficácia. Ao contrário, nota-se maior eficiência nos casos em que as leis são submetidas ao processo de aprovação, levando-se em consideração a cultura que impera no local de sua aplicação. Simplesmente transferir um modelo normativo, como foi feito com as leis de criação das agências reguladoras no Brasil, não contribui para a autonomia das agências.

Assegurar a autonomia das agências reguladoras pode ser um remédio para o modelo regulatório implementado no Brasil. Nota-se a existência de uma balança: de um lado, a autonomia das agências, e a performance da regulação setorial; do outro, a interferência do governo e a agenda do Poder Executivo.

Nesse contexto surgiu a Lei nº 13.848/2019, a denominada Lei das Agências Reguladoras, como uma tentativa de otimizar a autonomia necessária a esses entes

² RIGOLON, Francisco José Zagari. Regulação da infraestrutura: a experiência recente no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 123-150, jun. 1997. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11956>. Acesso em: 13 mar. 2022.

³ CAIRES, Fábio da Silva. **A autonomia das agências reguladoras no Brasil**. 2014. 15 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ucb.br:9443/jspui/handle/123456789/8463>. Acesso em: 19 mar. 2022.

governamentais cuja análise é o ponto focal do presente trabalho, onde avaliamos quais as contribuições dessa Lei na efetiva autonomia desses entes.

Para realização do trabalho investigamos o componente “autonomia” sob a ótica doutrinária, jurisprudencial e legal, numa pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa. Autores consagrados do Direito Administrativo foram consultados: Marçal Justen Filho, Maria Silvia Di Pietro, Alexandre de Moraes, Alexandre de Aragão, Floriano Marques Neto, além de uma série de trabalhos acadêmicos já debatidos sobre o tema.

O artigo tem relevância acadêmica no âmbito do Direito Administrativo e da Administração Pública e servirá de referência para outros estudos pontuais que envolvam o tema. A pesquisa também tem relevância social visto que discutir, explicitar, demonstrar e entender o real papel dos entes reguladores é de suma importância para o meio da Administração Pública e para os agentes regulados e para o consumidor. A autonomia das Agências Reguladoras será a grande ferramenta para evitar a captura de seus dirigentes pelos governantes ou ainda pelas empresas reguladas. A independências das decisões das agências, sua autonomia orçamentária e financeira, a existência de ouvidorias técnicas para assistir o consumidor são fatores essenciais para o perfeito funcionamento do serviço público regulado, qualquer que seja ele.

Para o desenvolvimento do tema organizamos o trabalho da seguinte forma: uma breve introdução sobre a criação das agências reguladoras e a discussão sobre sua autonomia, desenvolvimento de pensamento de autores consagrados sobre as agências reguladoras, inclusive com posição jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, posição de um órgão internacional (OCDE) e considerações e contribuições trazidas pela Lei das Agências reguladoras e as considerações finais e sugestões de novas pesquisas futuras.

1. Surgimento das Agências Reguladores no Brasil

A criação das agências reguladoras está inserida num contexto de transformação do papel do Estado. Essa nova visão, que ganhou força no Brasil no final do século passado, impõe a redução das dimensões do Estado. Por meio de privatizações e outros instrumentos de desestatização, muitas atividades antes exercidas diretamente pelo Estado passaram a ser executadas pela iniciativa privada. Observa-se assim a redução do papel do Estado como produtor ou fornecedor, e o fortalecimento das suas funções de regulação, fiscalização e fomento.

Hoje as agências reguladoras do governo federal são as seguintes (com suas respectivas Leis de criação): Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (Lei nº 9.427/96); Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL (Lei nº. 9.472, de 16/07/1997); Agência Nacional do Petróleo – ANP (Lei nº. 9.478, de 06/08/1997); Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA (Lei nº. 9.782, de 26/01/1999); Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (Lei nº. 9.961, de 28/01/2000); Agência Nacional de Águas – ANA (Lei nº. 9.984, de 17/07/2000); Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (Lei nº. 10.223, de 05/06/2001); Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ (Lei nº. 10.223, de 05/06/2001); Agência Nacional de Cinema – ANCINE (Lei nº 10.454, de 13/05/2002); Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC (Lei nº. 11.182, de 27/09/2005); e Agência Nacional de Mineração – ANM (Lei nº 13.575/2017, de 27/12/2017), todas com papel importantíssimo para a sociedade no meio dos seus serviços regulados.

Interessante registrar que nos anos 90 o Brasil passou pelo que chamamos de Reforma do Aparelho do Estado, uma série de medidas de gestão conduzidas no governo Itamar Franco e Governo Fernando Henrique Cardoso. Sobre o surgimento das agências reguladoras o Conselho de Reforma do Estado recomendou uma série de princípios básicos que nortearia esse setor de Regulação, quais sejam:

i) autonomia e independência decisória; ii) ampla publicidade de normas, procedimentos e ações; iii) celeridade processual e simplificação das relações entre consumidores e investidores; iv) participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas regulamentares em audiências públicas; e v) limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos aos níveis indispensáveis à sua execução⁴.

Com forte inspiração no direito norte-americano, no final da década de noventa e início dos anos 2000 foram criadas no Brasil as agências reguladoras, com a natureza jurídica de autarquias em regime especial, dotadas de autonomia e especialização.

Houve críticas com essa “cópia” do modelo americano pois há conjunturas diferentes entre os dois países e deveríamos ter construções diferentes. O professor Marçal Justen Filho faz essa crítica:

[...] a compatibilização de um instituto estrangeiro com o Direito nacional é tanto mais difícil quanto maior a diversidade do sistema jurídico (mas também social) de sua origem. É que um instituto usualmente é gerado, ao longo do tempo, como um processo histórico-cultural no âmbito de determinada

⁴ NUNES, Edson de Oliveira *et al* (Coord.). **Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil**: inovação e continuidade no sistema político institucional. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 46-47.

sociedade. A modelação do sistema e dos diversos institutos jurídicos é resultado da inter-relação entre as diversas instituições sociais. Portanto, cada instituto reflete as características e peculiaridades de certa sociedade e da circunstância histórica correspondente⁵.

2. Autonomia das Agências Reguladoras

Autarquias são entes descentralizados da Administração Pública, com personalidade jurídica de direito público e relativa autonomia. Ao qualificar as agências reguladoras como autarquias em regime especial, o legislador procurou assegurar maior autonomia política, administrativa, financeira e patrimonial, garantindo que, no desempenho de suas atribuições, as agências reguladoras não estejam submetidas à Administração Direta. Assim destaca Celso Antonio Bandeira de Melo:

Ora, “independência administrativa” ou “autonomia administrativa”, “autonomia financeira”, “autonomia funcional”, e “patrimonial e da gestão de recursos humanos” ou de quaisquer outros que lhe pertencam, “autonomia nas decisões técnicas”, “ausência de subordinação hierárquica”, são elementos intrínsecos à natureza de toda e qualquer autarquia, nada acrescentando ao que lhes é inerente. Nisto, pois, não há peculiaridade alguma; o que pode ocorrer é um grau mais ou menos intenso destes caracteres⁶.

Ademais um dos pontos que proporciona maior autonomia das agências reguladoras em relação a outras autarquias é a estabilidade de seus dirigentes, que possuem mandato fixo, e o fato de suas decisões não se sujeitarem à supervisão ministerial.

De acordo com o professor Alexandre de Moraes⁷:

No Brasil, as Agências Reguladoras foram constituídas como autarquias de regime especial integrantes da administração indireta, vinculadas ao Ministério competente para tratar da respectiva atividade, apesar de caracterizadas pela independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade; ausência de possibilidade de demissão ad nutum de seus dirigentes e autonomia financeira.

Outro ponto importante é a autonomia financeira e orçamentária, considerada condição essencial para que a agência reguladora atue com independência. De nada adianta a autonomia técnica do corpo diretivo da agência, ou a autonomia administrativa para celebrar contratos, se

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito nas agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 286.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 160.

⁷ MORAES, Alexandre de. Agências reguladoras. In: MORAES, Alexandre de (Org.). **Agências Reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2002.

a agência não possuir autonomia financeira e orçamentária para cumprir suas atribuições. Segundo Barroso⁸:

É desnecessário, com efeito, enfatizar que as agências reguladoras somente terão condições de desempenhar adequadamente seu papel se ficarem preservadas de ingerências externas inadequadas, especialmente por parte do Poder Público, tanto no que diz respeito a suas decisões político-administrativas quanto a sua capacidade financeira. Constatada a evidência, o ordenamento jurídico cuidou de estruturá-las como autarquias especiais, dotadas de autonomia político-administrativa e autonomia econômico-financeira.

Ainda, para o autor Marçal Justen Filho⁹, a autonomia financeira e orçamentária pode ser entendida como:

[...] um dos temas mais relevantes a propósito das agências independentes consiste na autonomia econômico-financeira e orçamentária. O desempenho satisfatório das funções que se lhes reservam depende da disponibilidade de recursos materiais, se não forem instituídos mecanismos que assegurem a obtenção desses recursos de modo automático, a agência acabará subordinada ao processo político usual.

No entanto, a efetiva autonomia administrativa, orçamentária e financeira é bastante criticada. Vejamos o que destaca Alexandre Aragão:

Quanto à autonomia orçamentária das agências reguladoras, não podemos desprezar as sérias limitações que, em virtude do Princípio da Unidade Orçamentária, sofrem, já que este Princípio impõe contingenciamentos orçamentários até mesmo aos Poderes da República e a outros órgãos constitucionais autônomos, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público¹⁰.

Quanto a autonomia decisória, onde a palavra final é do ente regulador sem possibilidade de recurso administrativo há divergência doutrinária. Podemos citar três entendimentos da obra de Rafael Oliveira¹¹:

1º entendimento (majoritário): impossibilidade do recurso hierárquico impróprio, tendo em vista a ausência de previsão expressa na legislação das agências. Nesse sentido: Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Celso Antônio Bandeira de Mello, Alexandre Santos de Aragão, Floriano de Azevedo Marques Neto;

⁸ BARROSO, Luís Roberto. Apontamento sobre as Agências Reguladoras. In: MORAES, Alexandre de (Org.). **Agências reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 109-131.

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. Ed. Dialética, São Paulo, 2002, p. 473.

¹⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 353.

¹¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 117.

2º entendimento: viabilidade de revisão pelo chefe do Executivo ou respectivo Ministério da decisão da agência por meio de provocação do interessado (recurso hierárquico impróprio) ou de ofício (avocatória), com fundamento na direção superior exercida pelo chefe do Executivo sobre toda a Administração Pública (art. 84, II, da CRFB). Nesse sentido: AGU (Parecer AC-051); e
 3º entendimento: cabimento do recurso hierárquico impróprio por ilegalidade (anulação da decisão ilegal da agência), com fulcro no art. 84, II, da CRFB, e descabimento do recurso por conveniência e oportunidade (impossibilidade de revogação da decisão regulatória). Nesse sentido: Marcos Juruena Villela Souto.

O tema também já foi objeto de recomendação do Tribunal de Controle da União – TCU¹² que com riqueza de detalhes fez uma longa explanação sobre as Agências Reguladoras no Acórdão nº 240/2015-Plenário. O Tribunal de Contas da União, embora seja um Tribunal administrativo exerce grande influência na Administração Pública com poder derivado direto da Constituição Federal. Destacamos alguns pontos do acórdão que enriquecem nossa discussão:

124. As leis de criação das agências reguladoras vão além, destacando-as como autarquias especiais, sendo a autonomia financeira uma característica própria dessas entidades.

125. Segundo a OCDE (2013), as fontes e os níveis de recursos das agências devem ser estáveis e transparentes para proteger sua independência. A fim de protegê-las de cortes no orçamento motivados por reação política a decisões impopulares, recomenda-se a fixação do orçamento em base plurianual.

[...]

127. Na ocasião do citado Acórdão, diagnosticou-se que: a) as agências se submetem aos ditames gerais do processo orçamentário; o contingenciamento orçamentário é a praxe; b) não existem mecanismos especiais que as diferenciem de outras unidades orçamentárias; c) em geral, não existe a autossuficiência, que é a capacidade de suas próprias receitas bancarem suas despesas, e, quando há, os recursos são retidos pelo Executivo para alavancagem do superávit primário; e d) não existem mecanismos formais que garantam estabilidade dos recursos destinados a elas.

[...]

234. Quanto ao tratamento da autonomia financeira das agências reguladoras frente à recomendação contida no item 9 .6.2 e às propostas contidas nos itens 9 .8.4 e 9 .8.5 do Acórdão 2.261/2011-TCU-Plenário, concluiu-se que nenhuma ação efetiva foi adotada no sentido de distinguir as agências reguladoras das demais autarquias no trato orçamentário ou aumentar os níveis e a previsibilidade de seus recursos, no sentido de dotá-las de alguma autonomia financeira.

¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 240/2015-TCU-Plenário**. Processo nº TC 031.996/2013-2. Brasília. Relator: Ministro Raimundo Carreiro, 11 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/87010205/dou-secao-1-04-03-2015-pg-63>. Acesso em 20 mar. 2022.

Em outras palavras, a autonomia financeira e decisória das Agências Reguladoras é essencial para que se atenda ao interesse público com a obtenção tempestiva de decisões técnicas, que privilegiem a segurança jurídica e a estabilidade regulatória, evitando-se interferências políticas, muitas vezes de cunho eleitoral, que tornem o mercado regulado capturado e ineficiente.

Devemos destacar ainda uma autonomia em relação aos agentes regulados. A autonomia das agências reguladoras deve se dar não apenas em relação às possíveis ingerências do poder político, mas também é fundamental que haja independência em relação às atividades econômicas reguladas. Somente assim as agências reguladoras podem garantir a eficiência na prestação de atividades essenciais, preservando o interesse público e garantindo a justa remuneração do investidor privado.

Nesse sentido, Aragão¹³ destaca que “[...] a independência não deve existir apenas em relação aos demais agentes e Poderes do Estado, devendo também se impor frente aos geralmente poderosos interesses econômicos regidos pelas agências reguladoras”.

Outra característica importante das agências reguladoras é o poder normativo a elas atribuído. Tal prerrogativa caracteriza-se pela capacidade de editar normas, a partir de critérios técnicos, com o objetivo de regular o setor de atuação da agência. Embora o alcance do poder normativo das agências seja objeto de controvérsia, especialmente no que tange à sua eventual capacidade de editar normas autônomas, é fato que as agências contam com a prerrogativa de regulamentar leis que regem seu campo de atividade.

As entidades reguladoras também possuem a prerrogativa de solução de conflitos entre os agentes regulados, entre estes e os usuários, ou ante ao poder público. A solução administrativa dos conflitos, entretanto, não tem o condão de afastar o judiciário da apreciação do litígio. Segundo Marçal Justen Filho¹⁴, a agência “[...] não se sujeita à revisão de seus atos por autoridade integrante da Administração direta, mas apenas perante o Poder Judiciário”.

¹³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. As agências reguladoras independentes e a separação de Poderes: uma contribuição da Teoria dos Ordenamentos Setoriais. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 10, maio/jul. 2007. Disponível em: <https://direitoepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/03/redae-10-maio-2007-alexandre-aragc3a3o.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022.

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 585.

No que tange ao Poder Normativo e a solução de conflitos entre regulados há sempre uma judicialização envolvida (que torna discutível a autonomia desses entes), inclusive os atos das agências reguladoras sofrem excesso de judicialização. Sobre o controle judicial destacamos alguns posicionamentos doutrinários:

E mais, no tocante ao controle judicial, a despeito da norma do inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal (19), alguns autores postulam que "o controle judicial do ato administrativo, consoante doutrina tradicional, seria limitado aos aspectos de legalidade, não alcançando o mérito da decisão administrativa". Mesmo admitindo que "à luz dos novos elementos gerados no âmbito do pós-positivismo e da normatividade dos princípios, já não é mais possível afirmar, de modo peremptório, que o mérito do ato administrativo não é passível de exame", Luis Roberto Barroso adverte que "[...] a doutrina convencional em tema de controle dos atos administrativos, aí incluídos os das agências reguladoras, não perdeu a validade, mas sofre exceções importantes¹⁵".

Assim, prevalecendo o entendimento segundo o qual as agências reguladoras não estão subordinadas hierarquicamente ao Poder Executivo e de que o controle dos atos de seus dirigentes por parte do Tribunal de Contas sofre as limitações acima descritas, estaria configurada a plena autonomia desses organismos em relação aos Poderes Constituídos, chegando-se à insólita conclusão de que a sociedade não dispõe de mecanismos de controle das agências, além do recurso à tutela jurisdicional, esta também sujeita a determinadas restrições, segundo parte da doutrina¹⁶.

Em relação especificamente à função decisória dessas entidades, é curiosa a visão de alguns juristas que coloca a agência reguladora num patamar acima e equidistante em relação ao concessionário, ao usuário dos serviços e ao próprio Estado, como se, paradoxalmente, a agência constituísse um organismo não só à parte, mas também hierarquicamente superior ao aparelho estatal:

‘identificamos no interior do processo decisório das agências ao menos três tipos de interesse em jogo: o interesse do próprio ‘Estado’, o interesse das ‘empresas concessionárias’ e o interesse dos ‘usuários’. Desvelar qual destes é atendido numa decisão concreta da agência é de fundamental importância para não nos curvarmos à enunciação de um interesse público genérico. Terá legitimidade democrática, portanto, a agência que der canais de representação a cada um destes interesses¹⁷’.

Mesmo com a ausência de uma Lei Geral e com a judicialização existente é importante reconhecer que o Poder Legislativo muito trabalhou com a edição de várias leis que regulam individualmente cada agência num período de 22 anos (1997 a 2019). Nesse sentido o Poder

¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 585.

¹⁶ BUCHEB, José Alberto. A autonomia das agências reguladoras e a estabilidade de seus dirigentes. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 232, p. 83–104, 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45686>. Acesso em: 19 mar. 2022.

¹⁷ MENDES, Conrado Hübner, Reforma do Estado e Agências Reguladoras: estabelecendo os parâmetros de discussão. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000.

Legislativo influencia (positiva ou negativamente) no funcionamento desses entes reguladores por meio de um conjunto legal construído no parlamento. Assim destaca Salinas¹⁸:

As leis que regem as agências reguladoras refletem escolhas realizadas pelos agentes políticos sobre o grau de autonomia e discricionariedade que será atribuído às agências. As agências podem usufruir de mais ou menos autonomia institucional, a depender dos arranjos institucionais escolhidos.

Essas leis esparsas e individualizadas abordaram diversos aspectos que envolvem autonomia das agências reguladoras englobando: orçamento, pessoal, estrutura organizacional, processos e competências.

3. Avaliação da OCDE

É de grande relevância destacarmos aqui um trabalho feito pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, um órgão internacional composto por 37 países (inclusive o Brasil) que trabalham juntos para compartilhar experiências e buscar soluções para problemas comuns. A OCDE fez uma avaliação comparativa internacional da Agência Nacional de Energia Elétrica, cujos resultados estão no Relatório Impulsionando o Desempenho da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, avaliando o desempenho da agência reguladora baseado nos princípios das melhores práticas internacionais identificadas para governança dos Reguladores.

No que tange a delimitação da autonomia e independência desse ente regulador vamos destacar os pontos do relatório que tem pertinência com esse tema.

A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL é o mais antigo órgão regulador independente do Brasil. Ele regula a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica.

Criada em 1996, a ANEEL tem sido fundamental para o desenvolvimento e liberalização do setor elétrico brasileiro e construiu sua reputação como um regulador econômico competente com a ambição de liderar e de se superar. As partes interessadas reconhecem a ANEEL como um regulador tecnicamente capaz, com um quadro de pessoal altamente qualificado que garante uma base sólida de evidências para a tomada de decisão. Num contexto de esforços nacionais anticorrupção, a ANEEL implementou uma série de medidas de transparência e fortes arranjos institucionais para manter a integridade da tomada de decisão.

Com base nos resultados sólidos desse trabalho e na sua reputação, a ANEEL pode fazer um esforço ainda maior para criar uma cultura de independência em suas relações com as partes interessadas e ir além para se afirmar como

¹⁸ SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. A Intervenção do Congresso Nacional na Autonomia das Agências Reguladoras. **REI – Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 586-614, out. 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/302>. Acesso em: 19 mar. 2022.

um regulador de nível internacional. Isso exigirá um diálogo transparente com as partes interessadas do setor quanto aos papéis e responsabilidades na concepção e implementação da "modernização do setor".

Futuramente, a ANEEL também precisará definir uma agenda estratégica abrangente para além da tomada de decisão técnica e usar sua discricionariedade dentro das exigências legais e técnicas para garantir que as ações regulatórias beneficiem os objetivos da política de longo prazo para o setor. Ao fazer isso, a ANEEL pode promover mudanças que salvaguardem sua autonomia com relação a seus recursos. Por fim, ao conceber e implementar processos, o regulador precisará se concentrar na sua qualidade e nos seus resultados para garantir métodos simplificados de trabalho e evitar a burocratização¹⁹ (grifo nosso).

Há uma recomendação expressa sobre a maior independência do órgão regulador:

Dialogar com as partes interessadas governamentais e não governamentais para demonstrar a importância da independência da ANEEL como regulador do setor como um meio de melhorar o ambiente de investimento e os resultados no setor.

[...]

Com base nos resultados sólidos desse trabalho e na sua reputação, a ANEEL pode fazer um esforço ainda maior para criar uma cultura de independência em suas relações com os *stakeholders* do setor e avançar o último passo para se tornar um regulador de referência mundial. Isso exigirá um diálogo transparente com as partes interessadas do setor quanto aos papéis e responsabilidades na concepção e implementação da “modernização do setor”. A ANEEL também precisará definir sua agenda estratégica para além da tomada de decisão técnica e usar sua discricionariedade dentro das exigências legais e técnicas para garantir que as ações regulatórias beneficiem os objetivos da política de longo prazo para o setor. Ao fazer isso, a ANEEL pode promover mudanças que salvaguardem sua autonomia com relação a seus recursos. Por fim, ao conceber e implementar processos, o regulador precisará se concentrar na sua qualidade e nos seus resultados para garantir métodos simplificados de trabalho e evitar a burocratização²⁰ (grifo nosso).

A OCDE verificou a carência de autonomia quando se fala em insumos orçamentários e financeiros e de gestão de pessoas, senão vejamos:

Embora o financiamento da ANEEL venha das taxas pagas pelos agentes do mercado, a previsibilidade e independência do seu financiamento pode ser prejudicada durante todo o ciclo orçamentário com cortes implementados pelo governo e pelo Congresso, desviando a receita das taxas para o orçamento geral do governo. Embora a ANEEL crie planos de contingência prevendo possíveis reduções em seu orçamento, os cortes anteriores foram suficientemente severos para fazer com que a agência suspendesse certos serviços.

A equipe técnica da ANEEL é altamente respeitada, mas sua capacidade de recrutar certas categorias de colaboradores está aquém do número permitido

¹⁹ OCDE. **Impulsionando o Desempenho da Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil**. Paris: OECD Publishing, out. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/c544286a-pt>. Acesso em: 18 mar. 2022.

²⁰ Idem, p. 11-14.

por lei devido a restrições governamentais que a impedem de contratar a quantidade necessária de servidores públicos permanentes. Isso obriga a agência a "fazer mais com menos" e a contar mais com profissionais terceirizados. A ANEEL conta com um quadro de pessoal altamente qualificado e a ampliação do treinamento para certas habilidades analíticas especializadas ajudará a garantir que o conhecimento do seu quadro de pessoal acompanhe as transformações do setor.

[...]

O governo e o parlamento têm a oportunidade de afetar o orçamento da ANEEL durante todo o ciclo orçamentário, criando incerteza e comprometendo a independência financeira da ANEEL.

[...]

Um acordo orçamentário com diversas oportunidades para cortes vai contra os Princípios de Melhores Práticas da OCDE sobre Governança de Reguladores, os quais afirmam que acordos de financiamento plurianuais seguros protegem o regulador de cortes orçamentários politicamente motivados²¹.

Uma série de recomendações para otimizar a autonomia orçamentária e financeira foram feitas pela OCDE:

- **Continuar** a defender a retenção das receitas necessárias para o desempenho de suas funções, garantindo que as taxas cobradas do setor não sejam desviadas e que a ANEEL possa continuar a cumprir suas funções ao longo dos ciclos orçamentários. Embora o orçamento operacional anual da ANEEL tenha aumentado ano a ano, existe o risco de que restrições e contingenciamentos orçamentários possam cortar o financiamento de que a ANEEL precisa para desempenhar suas funções. Em sua defesa, a ANEEL poderia destacar a importância de se fixar taxas do setor que reflitam seus custos e de se criar um processo delimitado para alocar fundos ao órgão. Isso poderia salvaguardar um nível adequado e previsível de financiamento e assegurar que os atores do setor estejam pagando uma taxa “justa”.
- **Defender** a criação de um fundo de reserva que aumente a estabilidade e a resiliência do modelo de financiamento do órgão, num contexto de choques no setor e na renda regulatória. O fundo de reserva poderia atuar como uma proteção para compensar as diferenças positivas e negativas entre o orçamento da ANEEL e as receitas de taxas em anos específicos.
- **Promover** o diálogo permanente com o governo sobre novos decretos orçamentários, visando maior transparência sobre eventuais decretos e uma “relação sem surpresas” com o governo sobre as mudanças que afetam o orçamento da ANEEL. Esse diálogo poderia envolver não apenas a ANEEL, mas também outras organizações que estão igualmente sujeitas aos efeitos de decretos orçamentários.
- **Comunicar** os impactos das restrições orçamentárias do governo e do parlamento, documentando e compartilhando os efeitos sobre as operações e atividades da ANEEL. A ANEEL procurou a imprensa para expor o impacto

²¹ OCDE. **Impulsionando o Desempenho da Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil**. Paris: OECD Publishing, out. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/c544286a-pt>. Acesso em: 18 mar. 2022.

dos recentes cortes orçamentários, mas poderia aumentar a conscientização do público divulgando essas informações com mais regularidade.

□ **Dialogar** de maneira regular e sistemática com as partes interessadas envolvidas no planejamento orçamentário à medida que novas ou mais atividades resultem de mudanças no setor. Com o crescimento contínuo previsto para o setor elétrico, será importante para a ANEEL comunicar proativamente a evolução das necessidades do setor. A expansão das atividades do setor pode ter efeitos diferentes no nível de receitas de taxas (como um percentual das receitas do setor) e no nível de atividades regulatórias, o que cria uma necessidade de monitorar esses efeitos coletivamente²².

Sobre autonomia e independência tivemos um relato bem objetivo identificando gargalos em exercer essa liberdade de atuação e com recomendações preliminares que podem melhorar esse processo:

A ANEEL construiu uma reputação de integridade num contexto caracterizado pela luta contra a corrupção nos setores de infraestrutura do Brasil. Constituem motivos importantes para delegar tarefas a uma agência reguladora independente aumentar a credibilidade dos compromissos da política de longo prazo no setor e criar a confiança de que as decisões são tomadas com integridade. A regulação independente pode criar estabilidade e confiança e, entre outras coisas, diminuir a incerteza para que as empresas invistam no setor. Entretanto, a delegação de poderes significativos de regulação e fiscalização a agências reguladoras independentes, fora da supervisão hierárquica direta dos ministérios, não foi isenta de controvérsia no Brasil no momento da criação da ANEEL, coincidindo com um período de grande turbulência no Brasil. Tem sido difícil chegar a um consenso sobre o tema da autonomia num contexto em que escândalos de corrupção corroeram a confiança nas instituições democráticas. A falta de consenso pode afetar a experiência de independência dos reguladores na prática e os reguladores brasileiros foram confrontados com a difícil tarefa de construir uma reputação de integridade. Para isso, embora os escândalos de corrupção tenham impactado os setores de infraestrutura brasileiros, a ANEEL deu grande ênfase à transparência de seus processos e vinculou um de seus objetivos estratégicos à garantia de sua autonomia.

A ANEEL tem muitos arranjos *de jure* em vigor para salvaguardar a independência do órgão, mas, quanto aos reguladores em geral, sua independência pode ser comprometida por “gargalos” no seu ciclo de vida. A ANEEL tem a melhor pontuação de independência em comparação com os reguladores de energia dos países membros e não membros da OCDE incluídos nos *Indicadores da OCDE de 2018 sobre Governança dos Reguladores Setoriais*, que apontam diversas boas práticas em termos de arranjos formais de independência (ver Figura 2.1 para a pontuação de independência dos reguladores de energia). A ANEEL recebe orientação do governo sobre sua estratégia de longo prazo, mas não sobre seu programa de trabalho, decisões ou recursos. Somente o tribunal é capaz de decidir derrubar as decisões do regulador ou dispensar sua liderança no caso de uma sentença judicial, condenação ou violação das proibições legais. Essas medidas podem

²² OCDE. **Impulsionando o Desempenho da Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil**. Paris: OECD Publishing, out. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/c544286a-pt>. Acesso em: 18 mar. 2022.

atuar como um reforço contra a influência indevida no trabalho do dia a dia da ANEEL. Entretanto, na prática, os arranjos *de jure* não serão suficientes e precisam ser complementados por uma forte cultura e independência de facto. Além disso, a independência nunca é dada ou estática, e pode ser colocada sob tensão em diferentes “gargalos” quando a pressão política ou a influência indevida é sentida como sendo maior. Principalmente num contexto de significativa propriedade pública no setor elétrico e uma forte interligação entre tarifas de energia elétrica e política social, proteger o processo decisório da ANEEL contra influências indevidas/ será essencial para salvaguardar sua independência *de facto*²³.

Em suma temos muitas discussões sobre a real autonomia dada as agências reguladoras. Esse relatório da OCDE sobre a ANEEL mostra bem as amarras ainda existentes e o longo percurso que temos a trilhar até alcançar a discricionariedade necessária para uma atuação autônoma e sem capturas dos diversos stakeholders que compõem os limites de atuação desses entes governamentais.

4. **Lei 13.848/2019: Lei das Agências Reguladoras**

Toda essa discussão poderia ser pacificada com a publicação de uma Lei Geral para as agências reguladoras, algo que foi carente até meados do ano de 2019, com a edição da Lei nº 13.848/2019. Assim se manifestou Luis Gustavo Correio ao tratar da citada lei:

Desde a criação das primeiras agências reguladoras no Brasil, discute-se a necessidade e oportunidade de implementação de uma Lei Geral que trate, de forma homogênea, de aspectos relativos à organização, governança, processo decisório, participação social e controle interno e externo de tais órgãos.

Somente no Congresso Nacional, as proposições tratando de uma Lei Geral das Agências Reguladoras tramitaram por mais de 15 anos, com diversas idas e vindas, até que fosse aprovada e sancionada a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019²⁴.

Obvio que a edição de uma lei geral não vai gerar por si só uma revolução no funcionamento desses entes administrativos, isso precisará ser investigado. Assim pensa o professor Carlos Ari Sundfeld²⁵ sobre o tema:

É inevitável reconhecer que a defesa apaixonada de um modelo de agências independentes pode carregar, no mínimo, uma forte carga de ingenuidade. Protótipos abstratos costumam gerar monstros no mundo real, cujas complexidades com frequência se encarregam de distorcer, mesmo sem negá-

²³ OCDE. **Impulsionando o Desempenho da Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil**. Paris: OECD Publishing, out. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/c544286a-pt>. Acesso em: 18 mar. 2022. p. 27-28.

²⁴ CORREIO, Luis Gustavo Faria Guimarães. Comentários sobre a Lei Geral das Agências Reguladoras. **Revista de Direito da Administração Pública**, ano 4, v. 1, n. 2, p. 75-111, jul./dez, 2019. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/view/191>. Acesso em: 29 ago. 2022.

²⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às agências reguladoras. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 25.

los explicitamente, todos os belos princípios de que se partiu. Sonhar com autoridades equilibradas, imparciais, tecnicamente preparadas, democráticas, comprometidas com os interesses gerais, respeitadoras do Direito etc., em nada garante que a realidade vá se ajustar aos sonhos.

A Lei n. 13.848/2019 é a denominada Lei das Agências Reguladoras que depois de um longo debate e da criação das primeiras agências nos anos 90, enfim foi editada e é de suma importância na discussão sobre a autonomia desses entes governamentais. Vamos fazer aqui os principais destaques da lei.

Logo no seu artigo 3º há um destaque especial para o quesito autonomia, senão vejamos:

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 (grifo nosso).

Embora não seja de uma autonomia absoluta houve um “rompimento” da vinculação hierárquica com o denominado ministério supervisor, caracterizando um avanço administrativo e financeiro. O § 1º do artigo citado acima reforça esse ponto:

§ 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.

Em seguida, no § 2º do mesmo artigo, a lei explicita o que caracteriza a autonomia administrativa desses entes:

§ 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.

Percebe-se que não se trata de uma autonomia plena pois ainda há características de subordinação a condicionar a realização de alguns atos a chancela do Ministério da Economia (o que é um avanço pois anteriormente ainda tínhamos a figura do ministério supervisor antes de se dirigir ao Ministério da Economia).

Entre os artigos 4 e 13 a lei trata do processo decisório das agências reguladoras. Destacamos em especial:

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

Naturalmente as agências reguladoras não integram o Poder Legislativo e seu poder legiferante é limitado. Além da consulta pública citada acima há o controle dos órgãos correspondentes, senão vejamos o § 7º do citado transcrito artigo 9º, bem como no art. 14:

§ 7º Compete ao órgão responsável no Ministério da Economia opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora.

[...]

Art. 14. O controle externo das agências reguladoras será exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União.

O art. 22 da lei cria também outra instância de controle, a figura do ouvidor interno, sem subordinação hierárquica com o colegiado da agência reguladora. É mais uma etapa de ponderações na autonomia desses entes:

Art. 22. Haverá, em cada agência reguladora, 1 (um) ouvidor, que atuará sem subordinação hierárquica e exercerá suas atribuições sem acumulação com outras funções.

§ 1º São atribuições do ouvidor:

I - zelar pela qualidade e pela tempestividade dos serviços prestados pela agência;

II - acompanhar o processo interno de apuração de denúncias e reclamações dos interessados contra a atuação da agência;

III - elaborar relatório anual de ouvidoria sobre as atividades da agência.

§ 2º O ouvidor terá acesso a todos os processos da agência reguladora.

§ 3º O ouvidor deverá manter em sigilo as informações que tenham caráter reservado ou confidencial.

§ 4º Os relatórios do ouvidor deverão ser encaminhados ao conselho diretor ou à diretoria colegiada da agência reguladora, que poderá se manifestar no prazo de 20 (vinte) dias úteis.

§ 5º Os relatórios do ouvidor não terão caráter impositivo, cabendo ao conselho diretor ou à diretoria colegiada deliberar, em última instância, a respeito dos temas relacionados ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 6º Transcorrido o prazo para manifestação do conselho diretor ou da diretoria colegiada, o ouvidor deverá encaminhar o relatório e, se houver, a respectiva manifestação ao titular do ministério a que a agência estiver vinculada, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União, bem como divulgá-los no sítio da agência na internet.

Há previsão legal também para interação das agências com órgãos de defesa da concorrência, especialmente o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE e defesa do consumidor e do meio ambiente (vide artigos 25 a 33 do normativo legal).

Por fim a Lei faz ajustes nas leis de criação das diversas agências reguladoras federais e estabelece regras transitórias para os mandatos dos atuais dirigentes dessas instituições e equipara o CADE a uma agência reguladora em diversos aspectos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto ficou evidente que as Agências Reguladoras para alcançarem seus plenos objetivos precisam transformar sua teórica autonomia em ações práticas. A OCDE identificou muito bem isso na avaliação da ANEEL. Para melhor atender os anseios da sociedade e do mercado regulado as Agências precisam de independência administrativa, autonomia orçamentária e financeira, autonomia decisória, sem capturas que imponham limites ou freios em sua atuação finalística.

A Lei das Agências surgiu no meio dessa necessidade de reforço regulatório e de fato é um marco conquistado e vem com a intenção de reforçar essa prometida autonomia. Trouxe avanços, como por exemplo a desvinculação das agências dos ministérios supervisores, mas ainda existem muitas amarras, instâncias de controle e outras limitações que prejudicam o exercício da esperada autonomia plena dessas autarquias especiais.

De toda forma a importância do estudo desses entes governamentais ganha peso com a crise econômica em que vivemos atualmente, onde podemos citar como exemplo a grande discussão dos preços dos combustíveis e o preço da energia elétrica. Será que a ANP e a ANEEL estão dotadas de autonomia, sem capturas governamentais ou dos agentes econômicos para interferir positivamente nesse assunto? Resposta a uma pergunta como essa pode ser objeto de novas pesquisas institucionais e acadêmicas. Novos estudos, especialmente estudos de casos, com delimitação mais restrita podem avaliar variáveis internas relacionadas a uma regulação de serviço público específica, gerando pesquisas sócias jurídicas, que poderão tratar condições

fáticas de agências reguladoras, em seus diversos campos de atuação: nas áreas de energia, petróleo, recursos hídricos, mineração, saúde, dentre outros campos regulatórios.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As agências reguladoras independentes e a separação de Poderes: uma contribuição da Teoria dos Ordenamentos Setoriais. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 10, maio/jul. 2007. Disponível em: <https://direitoepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/03/redae-10-maio-2007-alexandre-aragc3a3o.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Apontamento sobre as Agências Reguladoras. *In*: MORAES, Alexandre de (Org.). **Agências reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 109-131.

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, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 240/2015-TCU-Plenário**. Processo nº TC 031.996/2013-2. Brasília. Relator: Ministro Raimundo Carreiro, 11 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/87010205/dou-secao-1-04-03-2015-pg-63>. Acesso em 20 mar. 2022.

BUCHÉB, José Alberto. A autonomia das agências reguladoras e a estabilidade de seus dirigentes. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 232, p. 83–104, 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45686>. Acesso em: 19 mar. 2022.

CAIRES, Fábio da Silva. **A autonomia das agências reguladoras no Brasil**. 2014. 15 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ucb.br:9443/jspui/handle/123456789/8463>. Acesso em: 19 mar. 2022.

CORREIO, Luis Gustavo Faria Guimarães. Comentários sobre a Lei Geral das Agências Reguladoras. **Revista de Direito da Administração Pública**, ano 4, v. 1, n. 2, p. 75-111, jul./dez, 2019. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/view/191>. Acesso em: 29 ago. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito nas agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDES, Conrado Hübner, Reforma do Estado e Agências Reguladoras: estabelecendo os parâmetros de discussão. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MORAES, Alexandre de. Agências reguladoras. *In*: MORAES, Alexandre de (Org.). **Agências Reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2002.

NUNES, Edson de Oliveira *et al* (Coord.). **Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil**: inovação e continuidade no sistema político institucional. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

OCDE. **Impulsionando o Desempenho da Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil**. Paris: OECD Publishing, out. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/c544286a-pt>. Acesso em: 18 mar. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

RIGOLON, Francisco José Zagari. Regulação da infraestrutura: a experiência recente no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 123-150, jun. 1997. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11956>. Acesso em: 13 mar. 2022.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. A Intervenção do Congresso Nacional na Autonomia das Agências Reguladoras. **REI – Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 586-614, out. 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/302>. Acesso em: 19 mar. 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às agências reguladoras. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000.