

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 40 • nº 159

julho/setembro – 2003

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

A intervenção do Estado no domínio econômico e a função das agências de regulamentação no atual contexto brasileiro

Jair José Perin

Sumário

1. Histórico. 2. A atuação do Estado brasileiro no domínio econômico. 3. A reforma administrativa operada principalmente pela Emenda Constitucional nº 19/98. 4. As agências de regulação. 4.1. Exercício do poder normativo das agências. 4.2. Exercício material do poder de polícia pelas agências. 4.3. Controle das agências de regulação. 5. Conclusão.

1. Histórico

Desde o nascimento do Estado politicamente organizado, sob a inspiração e o controle da classe burguesa, idéia evidenciada principalmente por ocasião da Revolução Francesa, ocorrida no século XVIII, a sua forma de atuação no domínio econômico tem variado.

No liberalismo, século passado, a presença do estado no domínio econômico foi bastante tímida, porquanto a base da doutrina liberal era que o mercado deveria fixar os parâmetros de atuação na economia, sendo que, qualquer distorção, a sua própria lógica funcional encarregar-se-ia de fazer os devidos ajustes.

A regulação privada, fulcrada na livre iniciativa, na livre concorrência e na propriedade privada dos meios de produção, inibia a atuação positiva do estado, que deveria restringir-se a exercer o poder de polícia para que esses princípios regedores da concepção liberal tivessem efetividade.

Jair José Perin é Advogado da União, PRU 4ª Região.

Essa postura de abstenção do estado fez que se perdesse, gradativamente, a legitimidade no exercício do poder, já que existia uma forte compreensão da sociedade de que o estado estava mais a serviço dos detentores dos meios de produção, propiciando a concentração e o abuso do poder econômico. Significa dizer, a auto-regulação pelo próprio mercado estava bastante deficitária e falha.

Em vista dessa realidade, somado aos acontecimentos históricos da primeira e da segunda grandes guerras mundiais, à crise de 1929, que abalou profundamente as bases econômicas mundiais, e ao fortalecimento da ideologia socialista, surge o estado do bem-estar social, exigindo deste uma presença em quase todos os setores da vida social. Muitas atividades comerciais, industriais e sociais foram transformadas em serviços públicos. Essa forma de atuação ampliada exigiu, principalmente do poder executivo, uma presença administrativa por demais elástica, até mesmo na edição de atos legislativos, como decretos-leis, leis delegadas e medidas provisórias, regulamentação e/ou complementação das demais leis.

A concepção do estado do bem-estar social sofreu fortes golpes com o fim da guerra fria, porquanto despontam questionamentos quanto à sua forma de atuação no domínio econômico e social. Seria de acordo com a forma concebida pelos socialistas, considerada fracassada, ou pelo liberalismo do mundo clássico, que também não resolveu os problemas essenciais da ordem econômica e social.

Essa crise do estado, principalmente a fiscal, em vista da elevação das despesas públicas para atender à concepção do estado do bem-estar social, aliada ao processo de globalização, que prega, essencialmente, a redução da autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais, tende a ceder espaço, paulatinamente, para o ressurgimento do liberalismo (neoliberalismo).

Portanto, a globalização e o neoliberalismo precipitaram a busca pela reforma dos estados nacionais. Na busca de soluções, são implementadas, em diversos países, reformas administrativa, fiscal e política. O Brasil não fugiu à regra, porquanto implementou a reforma administrativa, por intermédio da Emenda Constitucional nº 19/98; e a reforma fiscal, pela edição da Lei Complementar nº 101/00.

Sobre a influência da globalização e o neoliberalismo, veja-se o que deixou consignado Leonardo BRANT, citando Jair SIQUEIRA (apud PEREIRA, 1997):

“A lógica que acompanha o mercantilismo contemporâneo é simples: o homem não precisa de cidadania, ele precisa de consumo. Se a Revolução Francesa criou a noção dos direitos do homem no seu sentido civil e político, se a Revolução Russa expandiu a noção do Estado-Nação como planejador e regulador do domínio econômico, a globalização expandiu o conceito darwinista da realidade econômica. Como na natureza, o mercado permite a sobrevivência do mais apto; como na internet, julga-se que ele não tenha proprietário, é fruto de simples intenção e da vontade econômica... No entanto, de uma maneira silenciosa, o liberalismo que a acompanha tende a afastar o Estado das grandes decisões macroeconômicas, esvaziando sua competência na garantia da dignidade humana e consolidando mundialmente a exclusão social. Num mundo globalizado, são as grandes empresas internacionais que ditam as regras de sobrevivência. O poder econômico e o poder político vão sendo transferidos do público para o privado. A competição por capital e investimentos faz com que, cada vez mais, os Estados aceitem concessões econômicas, adaptem suas legislações às demandas do grande capital internacional e administrem

seus recursos satisfazendo aos interesses privados em detrimento dos interesses públicos... Neste sentido, se por um lado o liberalismo contemporâneo, aliado à globalização, dinamiza o consumo, por outro, ele aprofunda o acúmulo de capital, a exclusão social e o desemprego. O que, evidentemente, na sociedade atual, pode vir a causar uma crise revolucionária social.”

O doutrinador Eros Roberto GRAU (1997) expressa:

“As conclusões de Perry Anderson, em texto no qual faz um balanço do neoliberalismo, são expressivas: ‘Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas’.

O fato é que a apologia ideológica do mercado é produzida em função exclusivamente do interesse do investidor, que é o de baixar os custos que oneram a empresa (os salários, os tributos e as cargas sociais).”

Em relação ao último parágrafo, realmente, é só analisar a dificuldade das empresas nacionais, principalmente as de pequeno porte que trabalham para o mercado interno, para confirmar a sua assertiva. Ou seja, as grandes empresas multinacionais pregam e praticam a redução dos salários na economia brasileira, para produzir um produto mais competitivo no mercado internacional, e, com isso, as empresas brasileiras

que somente produzem para o mercado interno sentem-se sempre ameaçadas quanto à venda de sua produção pela falta de poder aquisitivo do assalariado brasileiro.

Portanto, é necessário que os Estados Nacionais percebam todas essas conjecturas e dificuldades, e, com isso, busquem alternativas que satisfaçam a grande massa da população mundial. Mostrando essa inquietação e preocupação, o Ministro José Augusto DELGADO (apud SEMINÁRIO NACIONAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 2000) assim manifestou-se:

“O século XXI, como diz o Ministro Carlos Mário Velloso, é um século onde ou o Estado se volta para a cidadania, ou então vamos presenciar a mais séria e mais grave das revoluções, que é a revolução suja do homem, que é a revolução silenciosa, é aquela revolução em que não sabemos de onde vem a bala do canhão e de onde vem a metralhadora; é aquela revolução que é feita pelo cochicho, que é feita pelo conchavo de homem para homem; que implanta a insatisfação, que implanta a discórdia, que implanta a insegurança, que implanta a não-confiança nas instituições; é aquela revolução que degrada a dignidade do ser humano. E esta será a mais grave revolução que poderemos enfrentar, se não houver uma mudança muito séria na responsabilidade do Estado deste final de século XX, em face do que se nos apresenta para o século XXI.”

Logo adiante, o Ministro DELGADO continua:

“Hoje temos os grandes impérios das empresas privadas debatendo, digladiando com o Estado e impondo as suas vontades, e o Estado cada vez mais fracassando na sua missão; com exceção dos Estados Unidos, porque cada vez mais eles se fortificam –, isso também é motivo de investigação a respeito do funcionamento do Estado,

porque quanto mais se fortalecem os Estados Unidos, mais há o empobrecimento de outros Estados. Como também, não pode deixar de ser examinada a grande potencialidade das fusões empresariais.

(...)

Está provado que o regime socialista não nos serve; e está provado também que o regime democrático não está implantado, especialmente no momento em que está havendo a concentração das empresas privadas em grande escala, as riquezas estão passando para as mãos das empresas privadas, e isso constitui também um perigo para a democracia: passaremos a viver uma democracia disfarçada.”

2. A atuação do Estado brasileiro no domínio econômico

Em vista do disposto no Capítulo I do Título VII da Constituição da República Federativa do Brasil, nota-se que existem duas formas de atuação do Estado na seara do domínio econômico. Uma é a intervenção direta exercendo o Estado o papel de empresário. A outra é a intervenção indireta, quando o Estado atua como agente fiscalizador, incentivador e planejador da atividade econômica, buscando atingir os objetivos finalísticos de sua própria razão de existência constitucional.

Na intervenção estatal direta, a participação do Estado no domínio econômico ocorre sob dois regimes, o monopolista e o concorrencial. No regime de monopólio, é o Estado que, por prerrogativa constitucional, atua nas áreas especificadas, que, diga-se de passagem, foram bastante restringidas após diversas Emendas Constitucionais levadas a cabo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. O fundamento constitucional para essa restrição quanto à atuação direta no domínio econômico se deve ao constante no art. 173, “caput” e seu § 4º, que dispõem, respectivamente:

“Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.”

“A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.”

No regime concorrencial, o Estado intervé diretamente na atividade econômica, concorrendo, como o nome já diz, em igualdade de condições com a iniciativa privada. Porém, pela segunda parte do “caput” do art. 173, já transcrito, percebe-se que a Carta Magna somente permite nos casos de necessidade imperativa da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, sendo que lei específica deverá definir e demonstrar a presença dos requisitos exigidos pela Constituição Federal. Para essa intervenção concorrencial, o Estado se utiliza de empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades, as quais deverão seguir o regime de direito privado, sem os privilégios concedidos aos Entes Estatais (União, Estados e Municípios) e suas autarquias e fundações públicas. A razão de seguirem o regime de direito privado é para evitar que as prerrogativas sejam tantas que inviabilizem a concorrência das empresas particulares. O doutrinador Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO (2001) assim expressa quando comenta o dispositivo constitucional:

“Em setores não monopolizados da economia, portanto, em setores onde concorram empresas privadas e públicas e sociedades de economia mista, deve existir, segundo o dispositivo que ora se comenta, igualdade jurídica. Assim, as empresas públicas e as sociedades de economia mista estarão sujeitas às mesmas normas que se aplicam às empresas privadas, es-

pecialmente quanto ao direito do trabalho e ao direito das obrigações.”

No atinente à intervenção estatal indireta, esta ocorre nos termos do art. 174 da Carta Fundamental, o qual expressa *in verbis*:

“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.”

O doutrinador José Afonso da SILVA (1997) assim se expressa em relação a esse artigo da Constituição:

“O art. 174 declara que o Estado exercerá sua atividade de agente normativo e regulador, na forma da lei. Não se quer, com isso, dizer que a intervenção, nesses termos, dependa sempre de lei em cada caso específico. De fato, não se exige lei em cada caso para *estimular e apoiar* a iniciativa privada na organização e exploração da atividade econômica, como também não é mediante lei que se limitam atividades econômicas. Essas intervenções todas se realizam *mediante ato administrativo*, embora não possam efetivar-se senão de acordo com previsão legal. As limitações, sim, como ingerência disciplinadora, constituem formas de intervenção por via de regulamentação legal, mas o fomento nem sempre demanda lei, tal a implantação de infra-estrutura, a concessão de financiamento por instituições oficiais, o apoio tecnológico. A repressão do abuso do poder econômico é uma das formas mais drásticas de intervenção no domínio econômico e, no entanto, não é feita mediante lei, mas por ato administrativo do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), embora sempre nos termos da lei (Lei 8.884/94), no que se atende ao princípio da legalidade.”

O incentivo ocorre por meio do fomento às atividades econômicas da iniciativa privada. Por exemplo, o estímulo ao cooperativismo, ao associativismo e às microempresas, conforme consta nos arts. 174, §§ 2º a 4º, e 179. E o planejamento se materializa nos planos e programas nacionais, regionais e setoriais, a fim de que a atividade econômica levada a efeito pelo Estado e pelo particular de fato atinja os objetivos e princípios, estes traduzidos principalmente no art. 170 da Carta Magna, almejados pelo Estado Brasileiro.

3. A Reforma Administrativa operada principalmente pela Emenda Constitucional nº 19/98.

A Reforma Administrativa está inserida dentro do contexto da idéia de descentralização administrativa na prestação dos serviços públicos, o que justifica a criação de agências de regulação, o que será abordado no item seguinte.

É importante salientar que o Estado brasileiro já operou Reformas Administrativas, a começar, em passado não muito remoto, pela de 1967, passando pela do Governo do Presidente Sarney, em 1985, que criou o Ministério Extraordinário para Assuntos de Administração, e, posteriormente, foi criada a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, a qual apresentou diversas propostas, sendo algumas adotadas, como a unificação do regime jurídico aplicável aos servidores públicos, o Cadastro Nacional do Pessoal Civil, gênese do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE).

Mas, sem dúvida, a Constituição de 1988 e principalmente a Reforma Administrativa levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 19/98 têm a pretensão mais arrojada de moldar o Estado Brasileiro dentro da concepção atual quanto à busca da qualidade no serviço público, com o máximo de descentralização administrativa, bem como o próprio afastamento do Estado das ativi-

dades que podem ser absorvidas pela iniciativa privada.

Foram previstos os princípios que devem reger a Administração Pública Direta e Indireta (veja-se *caput* do art. 37), a definição de competências executivas do serviço público, o fortalecimento do Tribunal de Contas no controle e fiscalização da atuação do administrador público, alterações no referente às licitações para as empresas estatais, em face do previsto no art. 22, XXVII, combinado com o art. 173, § 1º, III, da Constituição, o surgimento da previsão de existência de organizações sociais, agências executivas, além da possibilidade de ser levado a efeito o contrato de gestão entre os administradores das organizações sociais e agências executivas, nos termos do art. 37, § 8º, que reclama uma regulamentação infraconstitucional.

No Governo do Presidente Collor, foi seguida a linha, basicamente, do ajuste econômico, desregulamentação, desestatização e mudanças relativas ao regime jurídico dos servidores públicos; logicamente que, em face do impedimento imposto pelo Congresso Nacional em julgamento histórico, não houve oportunidade de um maior detalhamento.

No Governo do Presidente Fernando Henrique, houve a materialização de uma reforma administrativa substantiva, com a mudança novamente do regime jurídico dos servidores públicos, possibilitando a volta do regime celetista, o surgimento da discussão acerca de carreira típica de Estado, à qual ficará assegurado o regime jurídico estatutário, mas admitida a flexibilização da estabilidade, a previsão de criação de organizações sociais e de agências executivas, inclusive com possibilidade de entabulação de contrato de gestão, que, por sinal, é o grande mote da Reforma Administrativa. Logicamente que todas essas previsões constitucionais dependem de regulamentação infraconstitucional, algumas já levadas a efeito, entretanto outras ainda não. A respeito da previsão de existência de agências executivas e organizações sociais, veja-se o que

deixou consignado o doutrinador Luiz Alberto dos SANTOS, citado pela também doutrinadora Cláudia Fernanda de Oliveira PEREIRA (1998):

“Ambas as figuras foram ‘decalgadas’ da experiência britânica de reforma administrativa, adotada a partir de 1979 na gestão Margareth Thatcher. Naquele país, a criação das chamadas ‘*quangos*’ (*quasi autonomous non-governmental organisations*) e das *executive agencies* associou-se ao processo de privatização de estabelecimentos industriais, reduzindo expressivamente a atuação direta do Estado na prestação de serviços, notadamente nas áreas de saúde, educação e assistência. Inobstante, mesmo na Inglaterra – país com larga tradição de profissionalização da administração pública e controle social do Estado –, esse sistema deu origem a graves distorções, entre elas a proliferação de entidades, a fragmentação da ação administrativa e um aguçamento do nepotismo, em face da ampla permeabilidade dos quadros de pessoal dessas entidades a pressões externas.

(...) Por fim, não restou provado que essas entidades tenham sido capazes de proporcionar melhores serviços à população, ou uma gestão mais eficiente dos recursos colocados à sua disposição. No caso brasileiro, há fundados receios de que o processo de publicização venha a servir de instrumento para a redução, a médio prazo, das despesas com serviços públicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, assim como de pretexto à cobrança, por parte das entidades, de quaisquer serviços prestados, inclusive naquelas atividades em que, por determinação constitucional, é dever do Estado assegurar serviços gratuitos.”

No referente ao disciplinamento quanto à criação de agências executivas, a Lei nº

9.649/98 e o Decreto nº 2.488/98 encarregaram-se de estabelecer os requisitos, diretrizes e outros aspectos a serem observados na qualificação dessas agências. Da mesma forma, no atinente às organizações sociais, e à forma do contrato de gestão, a Lei nº 9.637/98 incumbiu-se de fazer a devida normatização.

Pode-se concluir este tópico dizendo que o espírito, em linhas gerais, da última Reforma Administrativa é possibilitar o enxugamento da máquina estatal, a fim de atender os reclamos do próprio processo de globalização econômico-político-social, o melhoramento da produtividade e da qualidade do serviço público, principalmente com a adoção de administração gerencial, à semelhança da iniciativa privada, e o atendimento aos princípios de responsabilidade fiscal consagrados na Lei Complementar nº 101/00.

4. As agências de regulação

De acordo com o texto constitucional, promulgado pelo Poder Constituinte Originário, e as alterações subseqüentes levadas a efeito pelo Poder Constituinte Derivado, por intermédio das Emendas Constitucionais 8/95, 9/95, 13/96 e 19/98, foi intensificada a criação de agências de regulação no âmbito do Poder Público, seja na esfera federal, seja na estadual.

Está dentro do espírito da descentralização do serviço público, a fim de que o Estado, por intermédio desses entes, consiga melhores resultados no exercício do poder de polícia, e até no normativo, quando da complementação e da integralização da normas legais, já que são especializados por excelência, com amplo conhecimento técnico-científico de tarefas econômicas e/ou financeiras.

Conforme a concepção da última Reforma Administrativa, o papel de controle do Estado, em relação a determinadas atividades, é melhor executado se desempenhado por entes descentralizados que ele cria.

Teoricamente, esses entes não estariam com os mesmos vícios burocráticos que atrasam as decisões e tornam, muitas vezes, as mesmas intempestivas, pela própria velocidade imposta pelo mercado de hoje, a qual é atribuída, em grande parte, ao desenvolvimento da cibernética.

O doutrinador Alexandre de MORAES (2001), em artigo sobre *Agências reguladoras*, assim se expressa, aproveitando-se, inclusive, de observações de outros doutrinadores:

“(…)

A continuidade da atenuação das idéias liberais clássicas da impossibilidade absoluta de delegação legislativa é uma conseqüência do novo panorama administrativo do Estado, que exige a *descentralização* e que traz consigo novas exigências de *celeridade, eficiência e eficácia fiscalizatória* incompatíveis com o modelo anacrônico da burocracia tradicional gerada a partir das idéias liberais de Separação dos Poderes e inaplicável em face do aumento de ingerência do Poder Público na Sociedade.

A insatisfação com a ineficiência do Estado contemporâneo, sobrecarregado na execução de obras e serviços, acarretou uma reforma de mentalidade administrativa com a ocorrência de diversas privatizações, sempre com a finalidade de descentralização dos serviços públicos, pois, como salientam Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernandez, as funções e atividades a serem realizadas pela Administração são algo puramente contingente e historicamente variável, que dependem essencialmente de uma demanda social, distinta para cada órbita cultural e diferente também em função do contexto socioeconômico em que se produzem.

Como destacam Arnaldo Wald e Luiza Rangel de Moraes, ‘desatrelasse, assim, o Poder Público das tarefas

de execução das obras e serviços públicos para assumir a elaboração e execução da política regulatória de todos os setores da economia em que as empresas estatais assumiam o papel de concessionárias de serviços públicos’.

(...)

Dessa forma, a moderna Separação dos Poderes mantém a *centralização governamental* nos Poderes Políticos – Executivo e Legislativo –, que deverão fixar os preceitos básicos, as metas e finalidades da Administração Pública, porém exige maior *descentralização administrativa*, para a consecução desses objetivos.”

Como se sabe, a descentralização pressupõe autonomia dos entes reguladores em relação ao Ministério ou Órgão da Administração ao qual estão vinculados. A administração pública somente deve supervisionar, nos termos da lei instituidora do ente, o atingimento de sua finalidade.

Até o momento, surgiram diversas agências de regulação. No plano federal, existem: por previsão constante no art. 21, XI, e no art. 177, § 2º, III, ambos da Constituição Federal, foram criadas, respectivamente, por intermédio da Lei nº 9.472/97, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), e pela Lei nº 9.478/97, a Agência Nacional de Petróleo (ANP); além dessas, que decorrem diretamente do texto constitucional, existem as seguintes, sem a pretensão de enumeração exaustiva: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), criada pela Lei nº 9.427/96; Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), prevista na Lei nº 9.961/00; Agência Nacional de Águas (ANA), surgida com a Lei nº 9.984/00; Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que apareceu na Lei nº 9.883/99; Agência Nacional de Cinema (ANCINE), criada pela Medida Provisória nº 2.228-1/01; Agência Nacional de Vigilância Sanitária, surgida com a Lei nº 9.782/99; e Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), instituída pela Lei nº 10.233/01.

Como se percebe, a quantidade de agências de regulação em nível da Administração Pública Federal é bastante grande, demonstrando, de forma cabal, uma opção efetiva do Poder Público Federal pela adoção do princípio da descentralização administrativa e, também, da desestatização dos serviços públicos até então realizados diretamente pelo Estado.

As Agências de Regulação, criadas pelo Governo Federal, pertencem à Administração Indireta, sob a forma de Autarquias Especiais, as quais somente podem ser criadas mediante lei específica, à luz do disposto no art. 37, XIX, da Carta Fundamental.

Segundo a doutrinadora Maria Sylvia Zanella DI PIETRO (1999), as autarquias apresentam as seguintes características: criação por lei, personalidade jurídica de direito público, capacidade de auto-administração, especialização dos fins ou atividades e sujeição a controle ou tutela. Cabe destacar que essas características têm extração no Decreto-Lei 200/67.

No intuito de aprofundar e investigar o significado da expressão autarquias especiais, o doutrinador e Ministro do Superior Tribunal de Justiça José Augusto DELGADO (apud SEMINÁRIO NACIONAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 2000) assim se expressou:

“(...)

Observem que temos uma tradição em nosso Direito em interpretarmos o conceito do que seja autarquia simplesmente como Administração Direta, mas não temos a tradição de interpretarmos o que seja uma autarquia especial. E esse termo ‘especial’ está exigindo uma meditação e contornos jurídicos, doutrinários, para que seja bem posto, e que não se passe a compreender, como alguém já está a dizer, especialmente muitos adeptos, muitos pregadores da Reforma Administrativa do Executivo, que esse termo ‘Autarquia Especial’ tem o sentido de particularização, de privatiza-

ção, de ser através de um regime de Direito Privado. Não podemos deixar de observar que essas quatro agências reguladoras (referindo-se à ANATEL, ANEEL, ANVS e ANP) estão regidas por sistemas rigorosamente rígidos de Direito Público, onde há um compromisso muito maior com os princípios basilares da atividade administrativa; onde a vontade do agente tem de ser a vontade da lei e somente da lei, sem nenhuma influência quer de natureza política, quer de natureza econômica, nem de natureza ideológica; não estou falando de natureza ideológica social, de ideologia política, propriamente dita, mas de natureza ideológica administrativa.

Convém observar que temos de ponto comum, nessas quatro autarquias já criadas e devidamente reguladas através de decretos que regulamentam as suas atividades, a presença muito marcante de um sentido que seja a função de independência, fugindo daquela tradição, até então existente, de que autarquia, de qualquer maneira, tinha uma subordinação não vertical, mas uma subordinação horizontal com os ministérios aos quais estava ligada. Não obstante atuarem dentro de um círculo onde circulam mensagens do Ministério da área em que elas funcionam, essas agências reguladoras recebem, por via legal, um campo de atuação livre, um campo de atuação com liberdade; mas isso não quer dizer que é uma autonomia sem limites, uma autonomia em que ela passa a ter vontade própria; a autonomia que ela passa a ter é autonomia estrutural, autonomia institucional, onde poderá exercer as suas atividades dentro de um regime, de uma postura gerencial, quebrando por inteiro aquela postura até então existente na Administração Pública brasileira, que é a postura burocrática. E dessa

atividade gerencial que elas têm de exercer, o que se pretende é eficiência, rapidez e, especialmente, penso eu, que a finalidade maior da atuação dessas agências, no controle das empresas que estão recebendo por delegação, via sistema de privatização, a execução dos serviços públicos, a finalidade maior é de proteção dos usuários.”

Portanto, o reconhecimento legal da natureza jurídica como autarquia especial para as agências de regulação está diretamente ligado ao fato de que esses entes exercem funções típicas de estado, que, portanto, precisam de todas as prerrogativas inerentes ao regime jurídico da Administração Pública Direta. Gozar dos atributos e das prerrogativas inerentes ao regime jurídico de direito público significa contar com uma série de benefícios que são colocados à disposição da pessoa jurídica e do agente público investido no exercício de função, a fim de que possa atender e cumprir fielmente os anseios de que a sociedade espera. De acordo com a doutrinadora Maria Sylvia Zanella DI PIETRO (1999), podem ser arrolados os seguintes atributos extraídos dos doutrinadores: imperatividade, revogabilidade, tipicidade, estabilidade, impugnabilidade, executoriedade e exigibilidade.

Por praticarem ato administrativo, os agentes públicos investidos nos cargos e funções nas agências de regulação devem observar a existência da perfeita anatomia do ato administrativo, ou seja, que esteja definido o agente, o objeto, a forma, o motivo e o fim, consoante as palavras do doutrinador CRETELLA JÚNIOR, citado por Maria DI PIETRO (1999).

Na realidade do dia-a-dia das agências de regulação, com certeza, a presença de dois poderes diretamente extraídos do princípio da legalidade é fundamental para que possam exercer com êxito suas finalidades institucionais, sem que ocorram abusos e desvios, que são: a vinculação e a discricionariedade. A respeito desses dois atributos, vale reproduzir as palavras dos doutrinadores

Luís Henrique Martins dos ANJOS e Walter Jone dos ANJOS (2001, p. 105):

“Compreendemos que as qualidades de vinculados ou de discricionários dos poderes administrativos não são absolutos, e *sim uma questão de preponderância*. O poder administrativo, conforme a sua previsão legal, pode ser instituído como vinculado, quando o modo de se exercer o poder e o ato administrativo decorrente já vêm descritos na lei, ou como discricionário, quando o administrador tem certa liberdade de escolher a oportunidade e a conveniência de exercer ou como exercer o poder e o ato administrativo daí derivado.

(...)

Assim, o agente público quando deve atuar fundado em um poder caracterizado como vinculado ou regrado é porque ele está inteiramente preso ao enunciado da lei, em todas as suas especificações, as quais não lhe dão margem de escolha, de opções em adotar tal ou qual decisão ou caminho. Existe, por outro lado, um campo na atividade da Administração Pública em que ela pode comportar-se de modo até certo ponto livre ou desvinculado. É a área do chamado poder qualificado como discricionário, que se exerce por motivo de conveniência e de oportunidade. Nessas situações, o agente público pode ser levado a escolher entre dois ou mais critérios a adotar para exercer sua função prevista em lei, tendo em vista o interesse público.

Na atividade administrativa pública, surgem situações em que a Autoridade competente deve optar por uma ou outra dentre as soluções que a lei permite, conforme o que seja mais conveniente e oportuno para a Administração Pública diante do caso concreto, para consecução da realização do bem comum. Portanto, o poder dis-

cricionário da atividade administrativa não é inteiramente livre, uma vez que se sujeita a limitações impostas pela própria redação do texto legal que autorizou a ação discricionária, subordinada ao princípio da legalidade e aos demais princípios da administração pública, (...).”

Esses princípios, a que se reportam os autores, estão arrolados expressamente nos art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que são: o da legalidade, o da moralidade, o da impessoalidade, o da publicidade e o da eficiência; e 70, também da Carta Magna, que anuncia mais outros dois princípios, o da legitimidade e o da economicidade. Ainda acrescentem-se os princípios implícitos que decorrem do regime jurídico constitucional, o da razoabilidade, o da proporcionalidade e o da boa-fé objetiva, sendo que esses três incidem principalmente nos atos praticados com certo grau de discricionariedade. Por fim, existem os princípios implícitos que são originários do próprio regime de direito administrativo. De acordo com os autores citados, podemos localizar o princípio da supremacia do interesse público, o princípio da indisponibilidade do interesse público, o da finalidade, o da presunção de legitimidade, o da autotutela, o da hierarquia e o da continuidade, além de outros citados por outros doutrinadores.

Os poderes vinculados e discricionários, para o caso das agências de regulação, são vitais para o exercício de duas grandes funções que, sem as quais, pode-se considerar, as suas finalidades estarão fadadas praticamente ao insucesso absoluto. Fala-se do exercício do poder normativo, para complementar e integrar a legislação, e do poder de polícia, para dar consequência aos comandos constitucionais, legais, regulamentares e administrativos.

4.1. Exercício do poder normativo das agências

De acordo com as concepções traduzidas nas Reformas Administrativas levadas

a cabo, que refletiram diretamente nas Leis normatizadoras e criadoras das agências de regulação, nota-se um amplo espectro de atuação para essas autarquias especiais, sem que isso represente um poder ilimitado, mas dentro dos parâmetros constitucional, legal e regulamentar. Caso isso não ocorra, com a mais absoluta certeza, pode-se afirmar que o Estado Democrático de Direito estará falhando, já que os Poderes Executivo, Judiciário e, principalmente, Legislativo estarão renunciando a poderes-deveres estabelecidos e fixados pelo Poder Constituinte Originário no Texto Constitucional.

A idéia de que as agências de regulação devam ter amplo poder de normatização, sob o argumento de estarem mais especializadas e, por isso, em melhores condições de regular, controlar e fiscalizar, precisa ser compatibilizado com os princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, ou seja, o povo, que, por intermédio de seus representantes, deve participar ativamente desse processo. Para isso, não podem simplesmente o Congresso Nacional, o Presidente da República, os Ministros de Estado, que possuem competência constitucional para, respectivamente, legislar por intermédio do processo legislativo, regulamentar (art. 84, IV, da Constituição Federal) e expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos (art. 87, II, da Constituição Federal), renunciar a esses poderes-deveres.

Essas observações ganham mais corpo e vida quando percebemos que os serviços públicos essenciais e de utilidade pública estão saindo da órbita do Estado e passando para a iniciativa privada.

A Nação politicamente organizada não pode deixar que o Estado simplesmente esvazie a própria legitimidade do Poder Estatal. É preciso, como já salientado, que o Congresso Nacional legisle, fiscalize, faça o povo participar ativamente desse processo em relação às agências de regulação, bem como o Poder Executivo, a fim de corrigir rumos e estabelecer novos objetivos. *Isso é essencial*

perceber e ter presente, até para fortalecer essas agências de regulação no seu desiderato institucional.

Em relação ao Poder Executivo, existe, ao que parece, uma oportunidade ímpar para melhorar a sua atuação em relação às agências de regulação. De acordo com a Medida Provisória nº 103, de janeiro de 2003, foi instituído, na estrutura da Presidência da República, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que, por ser recém-criado, ainda não definiu bem as suas áreas de atuação, sendo, por esse motivo, tempestivo dizer que é um excelente Órgão Institucional para conduzir, elaborar e apresentar sugestões para o Presidente da República e Ministros melhorarem as leis e respectivos regulamentos direcionados às agências de regulação.

A advogada Patrícia ROSSET (2002) assim pronunciou-se a respeito:

“A independência das agências, por sua vez, requer mecanismos de controle social além dos elencados na própria Constituição, e aqui, sim, devemos observar o direito comparado, onde existe uma grande preocupação com a regulação excessiva, a técnica altamente especializada desses entes, e um suficiente distanciamento da política partidária, *que por muitas vezes camuflam a tão almejada transparência e a desejável forma de controle da Administração Pública.*” [grifei].

O doutrinador Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO (2001) acrescenta outras preocupações no atinente ao poder normativo das agências de regulação. Eis suas colocações:

“19. Gozam elas de poder normativo que, na letra das leis instituídas, é amplíssimo.

Este seu poder normativo merece um exame à parte.

Da leitura dos textos legais que regulam as agências existentes, depreende-se que ele envolve, por um lado, a regulamentação das leis que regem o campo de atividade a elas atribuí-

do, por outro, a edição de normas independentes, sobre matérias não disciplinadas pela lei. Para usar a linguagem habitual, envolve ele o poder de editar atos *regulamentares executivos* e atos *regulamentares independentes ou autônomos*. Ora, ambos envolvem graves dificuldades, em face do sistema constitucional brasileiro.

20. Quanto aos primeiros, óbice advém do art. 84, IV, da Constituição. Este atribui ao Presidente da República, e *privativamente*, a competência de:

‘IV– sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como *expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*; [grifei] [sic]’

Trata-se ademais de poder indelegável, como decorre do parágrafo único desse mesmo art. 84.

É, porém, antiga, difundida e tolerada a prática de que órgãos autárquicos regulamentem as leis.

O problema, todavia, existe.

21. Quanto à edição de normas independentes, *praeter legem*, o óbice advém do princípio da legalidade, segundo o qual ‘ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei’ (Constituição, art. 5º, II).

Tais regras independentes importam, numa exegese rigorosa, em usurpação do poder legislativo pertencente ao Congresso Nacional. Poder indelegável, fora das hipóteses que a própria Constituição prevê (lei delegada), que não se configuram no caso. Por isso, muitos afirmam que regulamentos independentes não pertencem ao direito brasileiro.

Mas, a este respeito, igualmente se pode dizer que a prática é antiga, difundida e tolerada. Todos têm presente as circulares e portarias de que certos órgãos da Administração Pública usam e abusam, fazendo ‘leis’ que não raro mais interferem na vida do cida-

ção que as leis propriamente ditas.”

Também, do doutrinador e Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Alexandre Santos de ARAGÃO (2001), pinça-se a seguinte passagem em relação ao poder normativo das agências de regulação:

“(…)

Todavia, a possibilidade de o poder normativo ser conferido em termos amplos e às vezes implícitos, não pode isentá-lo dos parâmetros suficientes o bastante para que a legalidade e/ou a constitucionalidade dos regulamentos seja aferida. Do contrário, estaríamos, pela inexistência de balizamentos com os quais pudessem ser contrastados, impossibilitando qualquer forma de controle sobre os atos normativos da Administração Pública, o que não se coadunaria com o Estado de Direito.”

A razão para essa inquietação reside no fato de que, afinal, o povo (usuário final dos serviços públicos) merece uma garantia e uma atenção especial no sentido de lhe dar a certeza de que o Poder Público efetivamente está-se preocupando em obedecer todos os princípios da Administração Pública, da Ordem Econômica e Social, listados na Constituição Federal e legislação infraconstitucional, aqui principalmente a Lei nº 8.987, de 1995, que instituiu o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos essenciais e de utilidade pública, *a fim de materialmente concretizar os fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º da Constituição Federal), os objetivos (art. 3º) e os Direitos e Garantias Fundamentais listados no art. 5º da Carta Fundamental.*

Em conformidade com a Lei nº 8.987, de 1995, os serviços públicos devem ser prestados segundo os princípios da *permanência, generalidade, eficiência, modicidade e cortesia.*

A permanência significa que os serviços, uma vez instituídos, não podem ser suspensos ou interrompidos.

A generalidade representa o entendimento de que o serviço deve ser igual para todos, dentro das condições fixadas na legislação.

A eficiência tem a ver com a busca constante pelo aperfeiçoamento no sentido de conseguir o máximo de resultados.

A modicidade refere-se ao sentido de que os serviços públicos precisam ser colocados à disposição do povo dentro de custos (preços e taxas) compatíveis, ou seja, proporcionais à necessidade de pequenos lucros, a fim de manter a constância do serviço e os custos operacionais.

No referente à cortesia, para os mais desavisados, pode significar nada ou pouco, porém tem um impacto muito grande naqueles (a grande maioria) que buscam os serviços públicos essenciais e de utilidade pública. A diferença entre serviço público essencial e de utilidade pública, conforme o doutrinador Hely Lopes MEIRELLES (1997) reside no fato de que naquele é reconhecida, como o próprio nome diz, a essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado, enquanto neste a Administração reconhece sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade.

4.2. Exercício material do poder de polícia pelas agências

Como vimos até agora, as agências de regulação, por serem autarquias especiais, ou seja, pessoas jurídicas de direito público que desempenham papel típico do Estado, de forma descentralizada, gozam de prerrogativas, a fim de condicionar o interesse particular ao interesse público. Desfrutam de largo campo de atuação para, inclusive, normatizar de forma a complementar e/ou integralizar a legislação. Aqui também é reconhecido pela doutrina, em certo ponto, um exercício do poder de polícia. A lei, quando editada, pode, como geralmente acontece, criar limitações administrativas ao exercício dos direitos e das atividades individuais, como o Poder Executivo quando baixa decretos, resoluções, portarias e instruções. Mas, neste tópico, a questão será restringida à análise dos atos administrativos materiais que podem ser aplicados concretamente.

Quanto ao conceito, nada melhor do que se valer daquele estatuído pelo Código Tributário Nacional, em seu art. 78, *in verbis*: “considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

Assim observa a doutrinadora Maria DI PIETRO (1999) em relação ao artigo:

“Note-se que o artigo 78 do Código Tributário Nacional define o poder de polícia como atividade da *administração pública*; mas no parágrafo único considera regular o seu exercício ‘quando desempenhado pelo órgão competente *nos limites da lei aplicável*, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder’.”

Em razão dessa bipartição do exercício do poder de polícia, Celso Antonio Bandeira de MELLO (apud DI PIETRO, 1999) dá dois conceitos de poder de polícia:

1. em sentido amplo, corresponde à ‘atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos’; abrange atos do Legislativo e do Executivo;

2. em sentido restrito, abrange ‘as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais como as autorizações, as licenças, as injunções) do Poder Executivo, destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais’; compreende apenas atos do Poder Executivo.”

Socorrendo-se à doutrinadora DI PIETRO (1999), vale salientar que a Administração Pública age em concreto, no exercício do poder de polícia, quando, preventivamente, fiscaliza, vistoria, ordena, notifica, autoriza e licencia uma obra ou atividade, com a finalidade de adequar o comportamento individual à lei, e, também, ao tomar medidas repressivas de dissolução de reunião, interdição de atividade, apreensão de mercadorias deterioradas, internação de pessoa com doença contagiosa, tudo com a finalidade de coagir o infrator a cumprir a lei.

O poder de polícia somente é exercido se o Estado efetivamente lhe garantir três atributos, quais sejam: a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade.

Em contrapartida, existem limites legais que coarctam a atuação do agente público, de forma a evitar que abusos e desvios de finalidade aconteçam. Esses limites são a própria observância da existência dos elementos necessários para a prática do ato administrativo.

Esses aspectos genéricos consagrados na legislação e na doutrina, inerentes ao exercício do poder de polícia, aplicam-se, para esse fim, no todo às agências de regulação.

4.3. Controle das agências de regulação

Em relação ao Poder Executivo, existe muita controvérsia doutrinária a respeito da possibilidade, ou não, de controle por parte desse Poder. Existem entendimentos que afirmam categoricamente no sentido de que o Poder Executivo somente exerce o controle no momento da nomeação dos dirigentes da agência, sendo que, no demais, não deve haver qualquer tipo de subordinação hierárquica, ou de qualquer natureza. Outros não pensam de forma tão convicta. Veja-se o que doutrina Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO (2001):

“(…)

14. As agências escapam, em princípio, à tutela administrativa.

Assim sendo, seus atos, normativos ou não, fogem à revisão pelas

autoridades do Executivo, seja o Ministro a cujo departamento o ente estiver vinculado, seja, em última instância, ao Presidente da República.

Entretanto, não é seguro que prevaleça esta interpretação, à vista dos precedentes. Estes são no sentido de que o Chefe do Executivo pode sempre rever atos da Administração Indireta”. [grifei]

Por outro lado, em relação ao Poder Judiciário, em face do princípio da jurisdição única adotada no Brasil, que encontra fundamento no art. 5º, XXXV, da Carta Fundamental, ao dispor que *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça ao direito*, percebe-se claramente que não há condições de admitir qualquer tipo de exclusão de sua sindicabilidade no atinente aos atos praticados pelas agências de regulação. A respeito, muito apropriadas as palavras do doutrinador Luís Roberto BARROSO (apud SEMINÁRIO NACIONAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 2000) :

“(…)

Em relação ao Poder Judiciário, todavia, o sistema praticado no Brasil é o sistema de jurisdição una, e portanto da inafastabilidade do acesso ao Poder Judiciário. E aí, portanto, existe uma dificuldade; não é possível constitucionalmente impedir que as decisões das Agências Reguladoras sejam submetidas à apreciação do Poder Judiciário. Aqui o conhecimento convencional em matéria de controle dos atos administrativos costumava distinguir, para fins de controle pelo Poder Judiciário, duas modalidades deste controle: o controle de mérito e o controle de legalidade. Para sustentar que o Poder Judiciário somente podia exercer em relação aos atos emanados do Poder Executivo, em relação aos atos administrativos em geral, um controle de legalidade; apenas poderia verificar se a lei, à qual o administrador é vinculado, havia sido cumprida; e a doutrina costumava iden-

tificar como os típicos elementos vinculados e, portanto, suscetíveis de avaliação pelo Poder Judiciário, a competência, a forma e a finalidade do ato.

Não assim, porém, admitia-se que o Judiciário exercesse um controle do chamado ‘mérito do ato administrativo’, traduzido pelo conhecimento clássico, nos elementos – motivo e objeto do ato –, porque aí residiria a discricionariedade administrativa do agente público. Este entendimento que fez carreira no Direito Público brasileiro por muitas décadas, e que de certa forma ainda é de grande utilidade, confronta-se, todavia, com alguns conceitos novos. É que o entendimento clássico de que não é possível exercer controle de mérito sobre os atos administrativos cede a algumas exceções importantes de desenvolvimento recente e fulgurante, a saber: os princípios da razoabilidade, da moralidade e, já mais recentemente, o princípio da eficiência.”

Essas possibilidades de revisão, seja por parte do Poder Executivo, seja por parte do Poder Judiciário, não devem ser vistas como malélicas para a dinâmica do desenvolvimento econômico e social, haja vista a necessidade de os Poderes da República Federativa do Brasil efetivarem o princípio insculpido no art. 2º da Magna Carta sempre com os olhos voltados para o disposto no parágrafo único do art. 1º da Carta Fundamental da República Federativa do Brasil que expressa: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

5. Conclusão

Ante o abordado retro, como considerações finais, impende salientar que o anseio de mudanças motivado pelo novo modelo econômico, político, social e cultural internacional, com forte tendência no sentido de impor aos Estados Nacionais padrões de

atuação semelhantes aos do liberalismo do século XVIII, precisa ser atentamente acompanhado, no caso específico do Brasil, sob pena de transformar-se a Constituição Federal de 1988 em mera carta de intenções, já que a prática administrativa do Estado estará balizada fora dos contornos e parâmetros fixados principalmente pelo Poder Constituinte Originário, que propugna para uma atuação bastante ativa do Estado, a fim de serem atingidos os princípios e objetivos fixados, sempre respaldado pelo povo, originador e destinatário final do Poder Estatal, como preceitua o parágrafo único do art. 1º da Carta Fundamental. Significa dizer que a Constituição Federal exige do Estado, por intermédio de seus agentes, e da participação da sociedade, por ser um regime democrático de direito, com forte caráter social, muita criatividade e discernimento para fazer frente aos desafios que nos estão atormentando cotidianamente.

No caso específico do relacionamento dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário com as agências de regulação, o mesmo deve ocorrer dentro da concepção da divisão dos poderes prevista no art. 2º da Carta Magna. Melhor explicando, significa dizer que as agências de regulação não podem ser organismos sequiosos por amplos poderes discricionários na utilização das faculdades normativa e de polícia. A razão dessa assertiva reside no fato de que o mercado interno brasileiro é patrimônio nacional, e que, por conseguinte, deve a sociedade visualizar perfeitamente as tendências e os desafios desse mercado, a fim de dar concreção à previsão constitucional.

Bibliografia

ANJOS, Luís Henrique Martins dos; ANJOS, Walter Jone dos. *Manual de direito administrativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *As Agências Reguladoras independentes e a separação de poderes: uma contribuição da teoria dos ordenamentos*

setoriais. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 786, p. 11-56, abr. 2001.

_____. O Poder Normativo da Agência Nacional do Petróleo – ANP. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 17, n. 8, p. 609-617, ago. 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Reforma do Estado: o papel das Agências Reguladoras e Fiscalizadoras. *Fórum Administrativo*, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 253-257, mai. 2001.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MORAES, Alexandre de. Agências Reguladoras. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 791, p. 739-756, set. 2001.

_____. *Direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

ROSSET, Patrícia. O Estado Regulador e as Agências Reguladoras. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 18, n. 10, p. 804-814, out. 2002.

SEMINÁRIO NACIONAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 6., 1999, São Paulo. Agências Executivas, Agências Reguladoras e organizações sociais: natureza jurídica, características, distinções e atribuições destes novos entes: contratos de gestão conferindo maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 16, n.11, p. 801-822, nov. 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.