

O controle das agências reguladoras pelo Poder Legislativo

LUIZ EDUARDO DINIZ ARAUJO

Resumo: O presente texto destina-se a analisar a responsabilidade do Poder Legislativo na criação das agências reguladoras e na fiscalização de seus atos. A análise parte da necessidade de atualização da noção de controle no contexto do Estado regulador, em que as atividades econômicas são exercidas por agentes privados e sob a ordenação do Estado. O texto enfatiza o papel que o Poder Legislativo deve exercer na estruturação e na movimentação de mecanismos de controle das atividades das agências reguladoras. Busca, ainda, demonstrar que a atenção dedicada pelo Parlamento brasileiro às agências reguladoras, além de se posicionar muito aquém do esperado, está focada em questões pontuais e de viés midiático, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos da América (EUA), por exemplo.

Palavras-chave: Agências reguladoras. Poder Legislativo. Estado regulador. Separação de Poderes. Mecanismo de freios e contrapesos.

Introdução

Criadas no Brasil a partir de 1996¹, as agências reguladoras têm exercido papel de ordenar setores da economia, tais como energia elétrica, telecomunicações, saúde suplementar e transportes terrestre, aéreo e aquaviário.

O surgimento das agências reguladoras no Brasil insere-se num contexto de mudança do paradigma do Estado social – desempenho de atividades econômicas diretamente pelo Estado, por meio de propriedade pública – para o paradigma do Estado regulador – desempenho

Recebido em 23/11/17
Aprovado em 2/3/18

¹ A primeira agência reguladora criada no Brasil foi a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), instituída pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996).

de atividades econômicas por empresas privadas, mediante regulação do Estado.

Diante da impossibilidade de o Poder Legislativo desempenhar a regulação diretamente, em virtude da mutabilidade da realidade que se destina a ordenar e a necessidade de excessivo detalhamento de normas por setor da economia, essa missão foi entregue às agências reguladoras, criadas exatamente com a finalidade de desempenhá-la.

Essa mudança de paradigma de atuação do Estado brasileiro na economia, bem como o exercício da regulação por agências reguladoras, exige que os mecanismos de controle do Estado sejam atualizados e potencializados, de modo que não exista, de modo incontrastável, exercício de parcela de poder.

A atualização dos mecanismos de controle deve considerar que a atividade estatal não se encontra mais exclusivamente centrada no gasto público. No Estado regulador, o centro da disputa de poder transfere-se da arena do gasto público para a da expedição de normas por entes autônomos, cujos dirigentes não são eleitos democraticamente (MAJONE, 1996).

A necessidade de potencialização do controle decorre do fato de as agências reguladoras não estarem submetidas ao poder hierárquico do Presidente da República e, adicionalmente, de serem conduzidas por dirigentes que exercem mandatos fixos e não submetidos ao escrutínio democrático.

A existência de três Poderes na República Federativa do Brasil, subordinados entre si por mecanismos de freios e contrapesos, de modo que não exista poder incontrastável, significa que, para guardar aderência à Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988), as agências reguladoras também devem sujeitar-se a mecanismos de controle compatíveis com as suas atividades.

No primeiro capítulo, serão analisados o surgimento e o desenvolvimento das agências reguladoras, tanto nos EUA, de onde o instituto foi importado, quanto no Brasil. No segundo, abordar-se-á rapidamente a relação entre a atividade das agências reguladoras e a legalidade. No terceiro capítulo, será analisada a atividade do Poder Legislativo na fiscalização dos entes do Poder Executivo, bem como a aplicabilidade dessa fiscalização sobre as agências reguladoras. No quarto, serão analisados os mecanismos à disposição do Parlamento brasileiro, em contraste com mecanismos existentes em outros países, para o exercício de controle sobre as agências reguladoras. No quinto capítulo, serão analisados alguns aspectos do controle legislativo nos EUA e no Estado norte-americano de Illinois. No sexto, serão abordados aspectos do controle legislativo realizado pelo Parlamento brasileiro. Ao final, será apresentada a conclusão.

1. Regulação por agências nos EUA e no Brasil

O surgimento das agências reguladoras nos EUA está relacionado ao fortalecimento da posição do Estado na contenção de agentes econômicos e em defesa dos interesses da comunidade. A principal causa apontada para a intervenção do Estado na economia, na gênese do movimento regulatório norte-americano, está no abuso do poder econômico por detentores de *public utilities*.

Muito antes da criação da *Interstate Commerce Commission*, em 1887 – o que é considerado um marco no movimento regulatório –, as unidades federadas norte-americanas, já a partir do início do século XIX, iniciaram a imposição de limitações aos abusos praticados por detentores de ferrovias, autênticas *public utilities* (CUSHMAN, 1941, p. 19). As ferrovias sempre exerceram papel central no desenvolvimento econômico dos EUA, notadamente no curso do século XIX, em razão da necessidade de escoamento da produção agrícola para o restante do país e para os portos localizados no Oceano Atlântico.

As primeiras limitações expressaram-se por meio da fixação ocasional e assistemática de tarifas máximas a serem praticadas pelos detentores das ferrovias. Sem o controle estatal e face à inexistência de competição, a elevação abusiva dos preços era prática comum entre detentores de ferrovias e impunha ônus excessivo ao setor produtivo. Num segundo momento, os mecanismos de regulação passaram a ter cunho normativo e a serem exercidos de forma direta pelos Poderes Legislativos das unidades federadas, os quais começaram a impor restrições gerais aos fretamentos de transporte ferroviário por meio do estabelecimento de estatutos. Num terceiro momento, por volta de 1850, em vista de dificuldades encontradas

pelos Poderes Legislativos estaduais na regulação de ferrovias, teve início o que posteriormente se chamou de *commission movement*, que foi a criação de comissões com a função de assessorá-los na função de regular as ferrovias (CUSHMAN, 1941, p. 20).

A função principal dessas comissões, como órgãos do Poder Legislativo, era a de atuar como braço instrutório, de coleta de elementos, com a finalidade de subsidiar a atuação dos parlamentares. Elas exerciam função ancilar à atividade do Parlamento, ao qual ainda competia com exclusividade a atividade extroversa sobre as ferrovias.

Posteriormente, passou-se a verificar com mais clareza a defasagem na atuação direta do Poder Legislativo na regulação de ferrovias, notadamente em virtude do descompasso entre a dinâmica acelerada do setor econômico regulado e a lentidão para alteração dos estatutos veiculados por leis. Então, alguns Poderes Legislativos estaduais norte-americanos começaram a criar agências reguladoras – *commissions* – e a delegar-lhes o poder de regular e fiscalizar as ferrovias.

Em sua gênese, portanto, as agências reguladoras sempre estiveram diretamente ligadas ao Poder Legislativo, seja atuando como ente ancilar em suas origens, seja como delegatárias de poderes assinalados.

Cushman (1941, p. 31) registra que a relação entre as *commissions* e a legislatura era bastante próxima, já que “a comissão foi criada para realizar tarefa que a legislatura em muitos casos tentou, mas não conseguiu fazer a contento”.

A criação da *Interstate Commerce Commission* significou a federalização do movimento regulatório. De fato, em 1887, a discussão então existente já não era se o Estado deveria regular as ferrovias, mas se essa regulação deveria ser trazida para o âmbito federal.

Na história norte-americana, observa-se o fortalecimento do Estado por meio da regulação, bem como o início do seu exercício nas unidades federadas e posterior absorção pelo Estado federal, com intensa participação do Poder Legislativo na delegação de atividades. O fato de ter sido nas origens a principal fonte de regulação fez com que, após a criação das agências reguladoras, o Poder Legislativo se tornasse o *locus* natural para a fiscalização da atividade desses entes nos EUA.

No Brasil, a criação e o desenvolvimento da regulação por agências deu-se de forma bem diversa. Historicamente, o Estado brasileiro sempre desempenhou papel de destaque na produção de bens e na prestação de serviços, algumas vezes atuando de forma direta e em regime de monopólio na absorção das atividades econômicas. O modelo de agências reguladoras foi implantado no Brasil em momento histórico bem peculiar – meados da década de 1990 –, quando se buscava conferir maior racionalidade à atuação do Estado, bem como abrir espaço para a entrada de capitais privados, notadamente estrangeiros.

A abertura do País aos investimentos privados ocorreu por meio da privatização de ativos titularizados pelo Estado (ativos de energia elétrica e telecomunicações, por exemplo) e da introdução da concorrência em setores explorados em regime de monopólio – caso da geração de energia elétrica e de determinadas fases da exploração do petróleo. Nesse momento, alterou-se substancialmente a forma de intervenção do Estado na economia: em vez da absorção de atividades econômicas, o Estado passou a atuar primordialmente por meio da direção ou ordenação da economia.

Nesse modelo, a propriedade é estatal apenas no núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado. No outro extremo – no setor de bens e serviços para o mercado

–, a produção é realizada pelo setor privado. Diminuiu-se o tamanho do Estado e a quantidade de atividades a seu cargo: algumas foram devolvidas integralmente à iniciativa privada; outras foram entregues à iniciativa privada por meio de concessões, restando ao Estado a regulação e a fiscalização.

A privatização de empresas estatais federais que exerciam atividades econômicas sob o regime de serviço público e abertura de setores da economia à competição foi acompanhada da criação de agências reguladoras federais, que viriam a praticar a regulação não mais pelo desempenho da propriedade pública, mas a partir de sua atividade normativa. As primeiras a serem criadas foram a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), ainda em 1996, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP) – estas últimas já em 1997.

Gomes (2006, p. 36) relata o paradoxo da importação do instituto norte-americano de agências reguladoras para o que chama de “uma situação de diminuição da presença do Estado na economia”. Isso porque, nos EUA, a regulação por agências independentes configurava a ultrapassagem do modelo de Estado mínimo, diretamente relacionadas à implementação do Estado de Bem-Estar. Em sentido contrário, na Europa e na América Latina, as agências reguladoras estiveram ligadas ao movimento de desmantelamento do Estado social.

Essa também é a percepção de Binenbojm (2008, p. 272):

Em última análise, embora o modelo da agência reguladora independente norte-americana tenha servido de inspiração ao legislador brasileiro, a sua introdução no Brasil serviu a propósitos substancialmente distintos, senão opostos. De fato, enquanto nos Estados Unidos as agências foram con-

cebidas para propulsionar a mudança, aqui foram elas criadas para garantir a preservação do *status quo*; enquanto lá elas buscavam a *relativização* das liberdades econômicas básicas, como o direito de propriedade e a autonomia da vontade, aqui sua missão era a de assegurá-las em sua plenitude contra eventuais tentativas de mitigação por governos futuros.

A razão da escolha do modelo de agências reguladoras poderia ser encontrada em sua autonomia, que se destinava a conferir aos investidores externos o sinal de que a condução da economia brasileira ocorreria com base em critérios técnicos, alheios à política partidária. Como destaca Binenbojm (2008, p. 253), “era preciso vender o Brasil como um bom negócio, garantindo aos investidores a manutenção dos contratos celebrados e o direito de propriedade”. Com efeito, a implantação de agências reguladoras decorreu da aderência das políticas do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) às orientações advindas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional como condição para negociação de empréstimos internacionais.

Assim, as agências reguladoras brasileiras apareceram como realidade praticamente de uma hora para outra e a partir da adesão da orientação política de um determinado governo aos ideais de liberalização e abertura de mercados. Essa orientação política foi veiculada por diversas leis, de iniciativa do Poder Executivo, aprovadas democraticamente pelo Poder Legislativo.

Porém, contrariamente à intensa participação do Poder Legislativo norte-americano no longo processo de desenvolvimento e amadurecimento das agências reguladoras e da própria regulação, o Poder Legislativo brasileiro teve atuação apenas nos procedimentos tendentes à aprovação das leis de criação das agências reguladoras.

Talvez esse componente histórico seja determinante, nos dias de hoje, para explicar, juntamente com outros fatores, o insuficiente papel exercido pelo Poder Legislativo brasileiro na fiscalização das agências reguladoras.

2. Agências reguladoras e referência às leis

A incapacidade de o Poder Legislativo editar diretamente normas sobre setores da economia abertos à iniciativa privada – que apresentam uma dinâmica bastante acelerada e exigem forte atuação do Estado na direção – favoreceu a “importação” do modelo de agências reguladoras para vários países, entre eles o Brasil.

Para que as agências reguladoras possam exercer o papel do Estado na direção das atividades econômicas, é necessário o exercício do poder normativo legalmente atribuído, de forma a serem estabelecidas as “regras do jogo econômico” com a agilidade necessária, inclusive com vistas a equilibrar a concorrência. Discussão que surgiu a partir dessa atuação das agências era a de haver ou não absoluta submissão à legalidade, ou seja, qual a autonomia das agências em relação à lei.

Salvador Martínez (2002) aponta que a Suprema Corte dos EUA já teve o entendimento sobre a impossibilidade de delegação legislativa e de regulamentos autorizados (*nondelegation doctrine*); atualmente, porém, ela admite a delegação legislativa (*delegation doctrine*) e os regulamentos autorizados.

No Brasil, há doutrinadores que defendem a submissão do poder normativo das agências à fiel execução de lei (MELLO, 2004; CUÉLLAR, 2008; BINENBOJM, 2008; JUSTEN FILHO, 2002) e até mesmo a submissão a regulamentos expedidos pelo Presidente

da República (DI PIETRO, 2003, p. 56). Há também doutrinadores que defendem que as agências reguladoras exercem o poder normativo por delegação legislativa (MOREIRA NETO, 2002; SUNDFELD, 2002; BRUNA, 2003). Por fim, há quem defenda que o Poder Executivo – e, assim, as agências reguladoras – pode expedir regulamentos executivos, autorizados e até mesmo autônomos (GRAU, 2008).

Sem entrar no mérito dessa discussão – e considerando que atualmente todas as grandes questões políticas nacionais sobre as quais não se atinge um mínimo de consenso só alcançam resposta definitiva quando decididas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) –, vale ressaltar que ainda não houve decisão *definitiva*² do STF a esse respeito.

No entanto, independentemente dessa questão, importa ressaltar que as agências reguladoras passaram a ter papel destacado na produção normativa, algumas vezes até ultrapassando o Poder Legislativo em quantidade de normas editadas. Daí veio a crescente utilização das expressões “juridificação” e “enxurrada (ou inflação) normativa”, a designar o excesso de regulação das relações econômicas (NUSDEO, 2005).

Segundo Bowers (1990), nos EUA, desde os anos 1970, observa-se sensível crescimento no nível da discricionariedade administrativa exercida pelas autoridades independentes por meio da edição de normas de regulação econômica. Para ele, essa crescente atividade normativa ameaça o Poder Legislativo como principal fonte de normas.

De outro lado, é fato que, para expedir normas, as agências reguladoras ao menos utilizam como referência as leis editadas pelo Poder Legislativo. E também não se pode negar que, ainda que se admita a *delegation doctrine*, o Poder Legislativo em qualquer hipótese funciona como *principal* na atividade de delegação; ou seja, pode – senão mesmo deve – controlar o exercício do poder normativo delegado pelas agências, já que é o próprio Poder Legislativo que, conscientemente ou não, abre espaço à atuação complementar das agências reguladoras.

²O único julgamento ocorrido no STF, até o momento, a respeito do poder normativo das agências reguladoras, deu-se quando da análise da medida cautelar da ADI 1.668 (BRASIL, 2004), na qual se contestava a constitucionalidade da Lei nº 9.472/1997 (BRASIL, 1997). Naquela ocasião, o STF, por maioria, deferiu a medida cautelar para, quanto aos incisos IV e X do artigo 19 da Lei nº 9.472/1997, dar-lhes interpretação conforme a CRFB, com o objetivo de fixar exegese segundo a qual a competência da Anatel para expedir normas subordina-se aos preceitos legais e regulamentares que regem a outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e no regime privado. Ou seja, nesse julgamento, ainda em sede cautelar, o STF adotou a posição mais restritiva possível, que coincide com a manifestada por Di Pietro (2003, p. 57): a regulação deve se prestar à fiel execução de lei, submetendo-se, inclusive, aos regulamentos baixados pelo Chefe do Poder Executivo. No entanto, como ainda não houve julgamento de mérito definitivo sobre a questão, é possível dizer que essa ainda é uma questão em aberto, do ponto de vista da jurisprudência do STF.

Assim, para qualquer uma das doutrinas apontadas, o poder normativo das agências reguladoras existe apenas como algo limitado e subordinado; para a *delegation doctrine*, tem-se poder mais amplo, porém ainda limitado e subordinado ao Poder Legislativo, originário detentor do poder de inovar no ordenamento jurídico.

Segundo Mello (2004), diferença fundamental entre as normas expedidas pelas agências reguladoras e as expedidas pelo Poder Legislativo é que aquelas entram potencialmente em conflito com dois princípios do Estado de Direito: separação de Poderes e governo representativo.

De qualquer modo, para se conciliar o exercício da atividade normativa pelas agências reguladoras com o princípio do governo representativo – ou, ainda, para alguns, com o princípio da separação de Poderes –, é consenso na doutrina (CUÉLLAR, 2008; JUSTEN FILHO, 2002) ser imprescindível a estruturação de meios de controle e responsabilização, sob o risco de se transformar o governo constitucional em governo controlado pela burocracia.

3. Separação de Poderes e o papel do Poder Legislativo no mecanismo de freios e contrapesos

O artigo 99 da Constituição Política do Império do Brasil, de 1824 (IMPÉRIO DO BRAZIL, 1824), dispunha que “a pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma” (DALLARI, 2003). Assim, adotava-se o princípio do *the king can do no wrong*, e os poderes exercidos pelo Imperador não estavam sujeitos a qualquer tipo de fiscalização.

Em contrapartida, na CRFB, por meio da qual a República Federativa do Brasil se constituiu como Estado Democrático de Direito, não existe poder incontestável. O artigo 1º, parágrafo único, da CRFB (BRASIL, 1988) dispõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. O artigo 2º, a sua vez, estabelece que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Com efeito, conforme pontua Dallari (2003, p. 20),

No sistema republicano, é elementar a existência de controles sobre quem quer que exerça uma parcela de poder público, pois ninguém tem imunidade. A República, por mais paradoxal que pareça, é o governo dos iguais. Quem governa não é imanentemente diferente dos governados; o governante é um igual a quem o conjunto dos iguais conferiu esse poder/dever, motivo pelo qual os atos praticados pelo

governante sempre devem ser justificados, podem ser controlados e podem ensejar responsabilidades.

A tripartição de Poderes parte do pressuposto de que o abuso do poder é tendência natural daquele que o exerce. Montesquieu apud Mello (2004, p. 29) registrava que “é uma experiência eterna a de que todo homem que tem poder tende a abusar dele; ele vai até onde encontra limites”. Por essa razão, toda parcela de poder deve estar sujeita a mecanismos de controle. Os três Poderes devem ser independentes entre si, porém sujeitos à fiscalização de uns pelos outros – controle recíproco dos Poderes.

Fazendo referência à Constituição norte-americana, Aberbach (1990, p. 187) relata que ali também está assegurada a tripartição de Poderes, além de efetivos mecanismos de freios e contrapesos, os quais atuam como “prevenção à tirania”. Opera, assim, um “harmonioso sistema de frustração mútua”.

Na CRFB (BRASIL, 1988), o Poder Legislativo tem papel de destaque na atividade de fiscalização do Poder Executivo. O artigo 49 prevê a competência do Congresso Nacional para “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (inciso V), “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República” (inciso IX) e “fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (inciso X). Para tanto, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal podem convocar autoridades subordinadas ao Presidente da República, inclusive Ministros, para prestarem informações (artigo 50 da CRFB), bem como encaminhar-lhes pedidos de informação por escrito.

Como as agências reguladoras, na arquitetura constitucional brasileira, integram o Poder Executivo, os mesmos mecanismos de fiscalização legislativos a elas se aplicam. Além disso, as agências estão a desenvolver atividade que tem profundo impacto na alçada de competência do Poder Legislativo.

A percepção que se tem é que o Poder Legislativo contribui para o crescimento da discricionariedade administrativa – ao editar leis genéricas – e para o problema que ela causa para a democracia constitucional. Exatamente por isso é necessário que o próprio Poder Legislativo desenvolva meios adequados de controle para garantir que as agências se mantenham no exercício responsável de seus poderes.

Para Dallari (2003, p. 20), “a composição heterogênea do Legislativo e, especialmente, a presença das minorias asseguram o caráter democrático do controle parlamentar” e atuam como fator de prevenção à captura das agências pelos setores regulados.

Ademais, apenas o Poder Legislativo tem uma visão de conjunto, que permite “cotejar o acerto ou o desacerto da decisão técnica em um determinado setor, com as aspirações da coletividade como um todo e diante de um cenário mais amplo, que é o do interesse nacional” (DALLARI, 2003, p. 18).

Questão relevante é a postura que o Poder Legislativo deve adotar para manter as agências reguladoras sob controle. Para se respeitar a Constituição, não basta o exercício de controle meramente cartorial: são necessários controles compatíveis com as funções exercidas pelos detentores da parcela de poder.

4. Mecanismos de controle das agências reguladoras

Os Poderes Legislativos têm buscado continuamente manter a sua proeminência em relação às agências reguladoras por meio de ações destinadas a influenciar e fiscalizar o exercício da delegação. Cabe investigar que *ações legislativas* têm maior probabilidade de manter as agências reguladoras sob controle.

Para Dallari (2003, p. 14), “a primeira forma de controle parlamentar está, exatamente, no exercício da atividade propriamente legislativa: de produção da lei”. Com efeito, o Poder Legislativo tem o poder de criar as agências e de especificar suas competências; em razão disso, ele tem o poder de direcionar o papel das agências reguladoras por meio da edição de leis.

Nesse sentido, Cushman (1941, p. 677, tradução nossa) aponta que:

parece evidente que o Congresso tem autoridade absoluta para controlar, via estatutos, as tarefas das agências reguladoras independentes. Sem a delegação legislativa, as agências reguladoras independentes sequer teriam qualquer tarefa. Se o Congresso desejar reduzir ou aumentar qualquer das tarefas das agências reguladoras independentes, pode fazê-lo simplesmente por meio da aprovação de uma lei.

Cushman (1941, p. 448) defende, no entanto, que a forma de controle mais eficiente e contínua sobre a atividade das agências é a aprovação de seu orçamento. Segundo ele, a aprovação ou reprovação do desempenho das agências reguladoras pode expressar-se pelo aumento ou pela redução de seus orçamentos pelo Congresso. Também podem ser lembrados, como mecanismos de controle, o pedido de informação e a convocação dos dirigentes das agências reguladoras para prestarem esclarecimentos sobre a atividade regulatória, entre outros menos relevantes.

Segundo Pelizzo e Stapenhurst (2004), de todas as ferramentas de controle comuns aos demais Poderes Legislativos de países do Ocidente (apontadas como dez em seu estudo), o Poder Legislativo brasileiro dispõe de nove; não dispõe, apenas, da *question time*, que é instrumento de oitiva de autoridades típico de regimes parlamentaristas.

Entretanto, como alertam Pelizzo e Stapenhurst (2004), a existência de grande quantidade de ferramentas de fiscalização não significa que um Poder Legislativo seja mais eficiente na fiscalização do que outro que disponha de menos ferramentas. A efetividade do exercício da fiscalização depende essencialmente da postura adotada pelos parlamentares.

No mesmo sentido, Bowers (1990) ressalta que o Poder Legislativo naturalmente já possui grande acervo de ferramentas para fiscalizar a discricionariedade administrativa. No entanto, apesar de dispor desses mecanismos, esse Poder não os utiliza contínua e sistematicamente. A supervisão seria preponderantemente pontual (*fire alarm*), em vez de permanente (*police patrol*). Por isso, Bowers (1990) defende que as tradicionais técnicas de supervisão devem ser complementadas pela atuação direta do Poder Legislativo na fiscalização do exercício do poder normativo delegado. Essa atuação direta poderia ocorrer basicamente de duas formas: veto legislativo e revisão legislativa de normas regulatórias. Ambas exigem aprovação legislativa prévia ou revisão da proposta de norma anteriormente à sua edição pela agência reguladora.

Qualquer que seja o mecanismo utilizado, o Poder Legislativo, para desenvolver fiscalização eficiente, necessita de aparato técnico equivalente ao disponível nas agências reguladoras. Como a regulação econômica é cada vez mais específica em relação ao setor regulado – e se é impossível ao legislador conhecer e acompanhar todas as matérias –, deve-se equipar o Poder Legislativo de corpo técnico qualificado, capaz de compreender o trabalho desenvolvido pelas agências.

Com efeito, “qualquer controle sério exige prévio conhecimento da atividade a ser controlada” (CUSHMAN, 1941, p. 671). Assim, é imprescindível que *órgãos de assessoramento do Congresso* funcionem como fontes de informação permanentes a respeito das atividades das agências.

5. A experiência norte-americana

Analisando a questão no âmbito dos EUA, Posner (2004) registra que, de modo geral, a agência é criada no momento em que o Legislativo tem interesse nos problemas a serem tratados por ela. Entretanto, com

o passar do tempo, o Legislativo vê-se incapacitado de supervisionar as agências criadas. Ainda assim, as comissões especializadas do Congresso norte-americano têm tido papel importante na fiscalização da atividade normativa das agências reguladoras.

A propósito do trabalho dessas comissões, Majone (1999, p. 21) pontua:

O sistema de comissões mais antigo e mais plenamente desenvolvido é o Congresso dos Estados Unidos. As comissões parlamentares têm jurisdição quase [monopolística] sobre um pequeno conjunto de questões sobre política. Isto inclui o poder de fazer propostas, bem como poderes de veto sobre propostas feitas por legisladores que não façam parte da comissão relevante. Assim, as comissões permitem que seus membros tenham influência extraordinária sobre um conjunto de políticas.

Carbonell Porras (1996), além de registrar a intensa e contínua fiscalização das agências reguladoras por meio das comissões parlamentares permanentes, reforça o caráter técnico da fiscalização. Nesse sentido, as comissões parlamentares permanentes são assessoradas por agências legislativas, órgãos criados pelo Parlamento e dele dependentes – caso do *General Accounting Office* (GAO) e do *Congressional Budget Office* –, e que colhem informações relacionadas ao controle diretamente junto às agências reguladoras.

Entre os especialistas, é consenso que as relações de controle entre o Congresso norte-americano e as agências são bastante intensas. Salvador Martínez (2002) aponta que a Suprema Corte já reconheceu expressamente que compete ao Congresso norte-americano controlar a atividade administrativa do Poder Executivo.

A fórmula de eficiência desse controle não se encontra tanto nas ferramentas, mas na

atitude e na estrutura do Congresso. Os sujeitos competentes para exercer o controle das agências são as comissões parlamentares, que canalizam todas as relações que o Congresso mantém com as agências. A atividade de cada agência independente é supervisionada por quatro comissões: duas supervisionam a atividade normativa, uma em cada câmara, e outras duas estão encarregadas de supervisionar a atividade orçamentária, também uma em cada câmara (SALVADOR MARTÍNEZ, 2002). Bowers (1990) relata que as comissões especializadas são assessoradas por corpo técnico especializado, o que conduz, a sua vez, à burocratização da legislatura.

A intensidade do controle varia muito de umas agências a outras e de um momento determinado a outro, seja porque exista um motivo concreto, seja acidentalmente; mas é possível que uma agência funcione por longo tempo sem que o Congresso lhe dedique atenção (SALVADOR MARTÍNEZ, 2002).

A fiscalização da atividade normativa das agências independentes pelo Congresso é disciplinada pelo § 801 do *Administrative Procedure Act* (APA), de 1946 (UNITED STATES, 1946), que trata da *Congressional Review*. Segundo esse dispositivo, antes que a norma regulatória entre em vigor, a agência deve submetê-la a cada uma das Casas do Congresso e ao Controlador-Geral. Juntamente com o texto da norma devem vir, entre outros elementos, a exposição de motivos e a análise de custo-benefício dos seus efeitos. Quando da análise, segundo o APA, o Congresso norte-americano pode rejeitar a norma, que, assim, não pode ser editada pela agência. Caso a norma tenha entrado em vigor anteriormente à apreciação definitiva pelo Congresso e esta seja no sentido de sua rejeição, opera-se a sua retirada do ordenamento jurídico com efeitos *ex tunc*.

Bowers (1990) noticia que o veto legislativo vinha sendo utilizado como ferramenta legislativa para controlar a discricionariedade administrativa desde os anos 1930. Segundo ele, o veto legislativo surgiu como esforço para conciliar duas demandas contrárias: o clamor da Administração Pública por discricionariedade mais ampla, de um lado, e a pressão parlamentar para de alguma forma controlar esta discricionariedade ampla, desde que não fossem leis novas editadas com a finalidade exclusiva de revogar a discricionariedade exercida em casos concretos. No entanto, o Congresso norte-americano sofreu um revés em relação à utilização do veto legislativo quando a Suprema Corte, em 1983, ao julgar o caso *Immigration and Naturalization Service v. Chadha* (UNITED STATES, 1983), limitou severamente o seu âmbito, por considerá-lo inconstitucional. Apesar dessa decisão contrária à utilização do veto legislativo, o Congresso ainda continuou a exercer controle bastante ativo sobre a atividade normativa das agências (MANETTI, 2007).

A propósito, Binenbojm (2008, p. 270) relata o recente ressurgimento do veto legislativo a partir de 1996:

No que diz respeito ao papel do Congresso na supervisão da atuação das agências, além das audiências em comissões especializadas, merece destaque o ressurgimento, reformado, do chamado ‘veto legislativo’, previsto no *Congressional Review Act – CRA*, de 1996. De acordo com tal lei, uma resolução conjunta das duas Casas Legislativas, aprovada por maioria simples e seguida da sanção presidencial, poderia sustar uma norma regulatória editada por agência. A primeira vez em que o CRA foi usado ocorreu em 2001, quando uma resolução da *Occupational Safety and Health Administration – OSHA* sobre ergonomia foi sustada.

Ademais, recentemente foi editado o *Congressional Lawmaking Authority Protection Act*, de 2007 (UNITED STATES, 2007a), no qual se reafirma que o poder de fazer leis é tão importante que deve ser exercido pelo mais democrático órgão do governo: o Poder Legislativo³.

Uma das finalidades do *Congressional Lawmaking Authority Protection Act* é preservar a separação de Poderes e impedir a invasão pelo Poder Executivo da prerrogativa de inovar no ordenamento jurídico. Assim é que se reconhece taxativamente ao Presidente da República a participação no processo legislativo por meio da prática das seguintes atividades: fornecer ao Congresso informações sobre o estado do país,

³ Aliás, a própria Constituição norte-americana dispõe que “all legislative power herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives” (UNITED STATES, 2007b, p. 1).

recomendar ao Congresso tudo o que considerar necessário e sancionar ou vetar as leis.

Em outro sentido, o *U. S. Government Accountability Office* (U.S. GAO), que tem funções bem semelhantes às dos Tribunais de Contas brasileiros, é órgão vinculado ao Congresso norte-americano e tem como função principal investigar como o governo federal gasta os dólares recebidos via tributação. Entre suas competências, inclui-se a análise de normas editadas pelas agências reguladoras. O interessante no relacionamento entre o GAO e as agências é que podem ser estabelecidas parcerias para tornar a regulação mais eficiente.

Diante desse aparato de que dispõe para fiscalizar as agências, assim como da existência de um rito obrigatório e sistemático, Salvador Martínez (2002) entende que o Congresso norte-americano está realmente capacitado para controlar a atividade das agências independentes, ainda que na prática não utilize esses instrumentos tanto quanto poderia, nem o faça com a mesma intensidade em todos os casos. Para Salvador Martínez (2002), os resultados da supervisão realizada pelo Parlamento influem nas decisões que ele tenha que tomar em relação a cada uma dessas agências: a aprovação do orçamento, a ratificação dos membros eleitos pelo Presidente, a possível reforma do regime jurídico da agência e também sua dissolução.

A respeito do âmbito estadual, Bowers (1990) relata que os Poderes Legislativos de 42 Estados norte-americanos controlam o exercício da atividade normativa pelas agências, mas o processo de revisão varia em relação à estrutura, finalidade e poderes do comitê revisor. Na maioria dos Estados, o papel do comitê revisor é principalmente consultivo.

Podem ser apontadas duas razões para a utilização do procedimento de *rules review* pelas legislaturas estaduais americanas: desejo

de se recuperar a autoridade de editar normas, enfraquecida por meio de delegações legislativas cada vez em maior número, e de aliviar os cidadãos da sobrecarga regulatória. Ainda poderia ser citada a percepção de uma burocracia administrativa sem controle. Por exemplo, a Assembleia da Pensilvânia deliberou adotar o *rules review* no momento em que os cidadãos passaram a perceber que as normas regulatórias afetavam mais as suas vidas do que a edição de uma lei (BOWERS, 1990).

Em regra, segundo o procedimento do *rules review*, todas as normas expedidas pelas agências devem ser submetidas ao Poder Legislativo para uma análise prévia à sua entrada em vigor. O principal objetivo é que o Poder Legislativo possa aferir se a norma proposta se encontra de acordo com a lei que pretende regulamentar.

No Estado de Illinois, o *Joint Committee on Administrative Rules* (JCAR), órgão do Poder Legislativo, é responsável pela revisão da produção normativa pelo Executivo. Sua composição é pluripartidária, consistindo de 12 parlamentares que exercem mandatos de dois anos e uma equipe de 26 técnicos, comandados por um diretor executivo e dois parlamentares. O JCAR tem duas divisões temáticas, que, por sua vez, se subdividem conforme a espécie de norma administrativa a ser revisada.

As atribuições do JCAR são delimitadas no *Illinois Administrative Procedure Act* (IAPA) (ILLINOIS, 1977) e consistem basicamente no poder de revisar todas as formas de exercício de poder normativo pelas agências de Illinois. Esse poder de revisão é de caráter consultivo, e não coercitivo. Assim, o principal meio de que o JCAR dispõe para confrontar a recusa de uma agência de modificar ou revogar uma norma é introduzir uma legislação corretiva.

Segundo Bowers (1990), o JCAR costuma utilizar três espécies de legislação corretiva em

face das normas expedidas pelas agências. O autor relata que, em casos extremos de ameaça ao interesse público, segurança pública ou bem-estar coletivo, o JCAR pode decretar o veto legislativo por meio de uma *prohibition against filling*, a qual tem o efeito de suspender a norma por 180 (cento e oitenta) dias.

Para que a suspensão se torne permanente, a Assembleia deve baixar uma resolução conjunta por suas duas Câmaras. No entanto, a aplicação desse instrumento reduziu-se bastante após a decisão proferida pela Suprema Corte americana no já mencionado caso *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*.

6. A experiência brasileira

No Brasil, as agências reguladoras, antes de praticarem algum ato ou de editarem alguma norma, não precisam submetê-los ao crivo do Parlamento. Não existe, assim, fiscalização prévia da atividade regulatória pelo Parlamento. No ordenamento brasileiro, os meios de controle pelo Poder Legislativo são todos de exercício a *posteriori*. Quanto a estes, o Congresso Nacional brasileiro tem competência de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (artigo 49, V, CRFB) e de zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros poderes (artigo 49, X, CRFB) (BRASIL, 1988). Observa-se que essa competência se equipara ao *legislative veto*, já que o Parlamento, em defesa de suas prerrogativas, pode sustar a norma regulatória que atue *contra legem* ou *praeter legem*.

No entanto, na prática, não se tem observado o exercício desse controle a *posteriori* pelo Parlamento – o que pode ter duas causas.

Primeiramente, o Congresso Nacional ainda não tem rotina institucional de análise de atos regulatórios. Não existe obrigatoriedade de a agência reguladora apresentar, antes ou depois de sua edição, o texto da norma acompanhado dos estudos que a fundamentam, análise de custo-benefício, manifestações das partes interessadas no curso do processo administrativo, etc. É certo que o Congresso Nacional pode requisitar à agência a apresentação desses dados, mas há diferença entre obrigatoriamente apresentar tais elementos antes da edição da norma – ainda que não seja necessária a aprovação legislativa para que a norma entre em vigor – e apenas apresentá-los mediante solicitação.

Em segundo lugar, diferentemente do Congresso dos EUA, o Congresso brasileiro não dispõe de aparato técnico permanente de suporte aos parlamentares na análise dessas normas. Ora, o Poder

Legislativo tem ampliado a discricionariedade das agências na expedição de normas exatamente em razão da incapacidade de realizar valorizações técnicas das realidades extremamente mutáveis dos mercados regulados. Se assim é, também se deve pressupor que, de ordinário, os parlamentares não detêm o conhecimento necessário para supervisionar o exercício da discricionariedade das agências. O Parlamento carece, assim, de estrutura técnica de apoio para a realização dessa atividade.

Na prática, então, o controle exercido pelo Parlamento tem sido absolutamente assistemático, sem rito predefinido, e sem cunho técnico. Nesse sentido, o Senado Federal, dentro da Comissão de Fiscalização e Controle, criou a Subcomissão das Agências Reguladoras (CFCAGE), a qual, no entanto, não apresentou resultados e foi encerrada.

Em regra, o Congresso Nacional brasileiro tem dado mostras de que apenas se preocupa com a atuação das agências quando há grande visibilidade na mídia, seja nas proximidades de crises anunciadas – crise energética, por exemplo –, seja após grandes catástrofes – como o acidente envolvendo o avião da TAM no aeroporto de Congonhas em 2007, em São Paulo. Não há preocupação com a definição de objetivos normativos a serem alcançados pelas agências, nem no controle do alcance de tais objetivos.

Ademais, o Tribunal de Contas da União (TCU) – que, entre outras, também desempenha função ancilar ao Poder Legislativo – tem sido bastante atuante na fiscalização da atividade normativa das agências, o que tem sido realizado por meio das chamadas auditorias operacionais. Sob um ponto de vista estritamente dogmático, parece que o TCU não teria atribuição constitucional para tanto. É possível que o TCU tenha resolvido fazer essa atuação direta – sem amparo constitucional – em face do desinteresse do Parlamento em cumprir o seu papel.

Conclusão

O modelo brasileiro de agências reguladoras foi desenhado com base nos parâmetros de outros ordenamentos jurídicos, notadamente dos EUA. No entanto, apesar dos poderes de que dispõem as agências no Brasil e nesses outros países serem bastante parecidos, o controle exercitado por aqui é mais frágil e desestruturado.

Nos EUA, ficou bastante clara a existência não somente de ritos e estruturas definidas para a realização da *rules review*, mas também, na prática, de forte atuação do Congresso norte-americano na fiscalização das atividades das agências reguladoras.

Em Illinois, além de haver uma atuação marcante do Poder Legislativo, a estrutura do JCAR chama a atenção pela formação técnica do corpo de apoio dos parlamentares.

No Brasil, em sentido diverso, da parte do Congresso Nacional, o que se observa é a realização de controle assistemático, sem rito predefinido e sem cunho técnico.

Diferentemente das experiências analisadas, a relevância do controle realizado pelo Poder Legislativo sobre a atividade das agências seria bastante reduzida, podendo ser enquadrado antes como pontual (*fire alarm*) do que contínuo e permanente (*police patrol*).

A propósito, cabe mencionar que em 2009 a Câmara dos Deputados instalou Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com a finalidade de analisar a formação dos valores das tarifas de energia elétrica e a atuação da Aneel nos reajustes e reposicionamentos tarifários dos contratos de concessão de serviço público de distribuição de energia. No mesmo ano, o Senado Federal instalou CPI para investigar supostas irregularidades envolvendo a ANP e a Petrobras.

No entanto, em vez de significar controle efetivo e técnico sobre as atividades das agências reguladoras mencionadas, a instalação de CPIs representa, em verdade, a confirmação de fiscalização pontual e extremamente politizada de temas cuja análise deveria ser eminentemente técnica.

Um dos principais problemas da utilização de CPIs, de forma isolada, para fiscalizar as agências é a existência de prazo determinado para a conclusão dos trabalhos. Ademais, geralmente essas comissões adquirem tom demasiado inquisitorial, o que se revela inadequado para a descoberta dos problemas regulatórios e para a proposição das devidas soluções, já que a ênfase termina residindo na busca de culpados, em vez de solução para os problemas. Essas comissões, portanto, representaram, quando muito, o já mencionado equívoco de *missing the forest by watching the trees*; ou seja, em vez de dar resposta à sociedade quanto ao controle mais amplo das atividades das agências reguladoras, revolve-se fornecer alguma explicação meramente tópica.

Ressalte-se que não se está defendendo o descabimento de CPIs para investigar fatos ilícitos determinados praticados pelos dirigentes das agências. O que se defende é que essas comissões, caso se revelem necessárias, sejam excepcionais ao controle ordinário a ser desenvolvido pelas comissões congressuais permanentes.

Assim, verdadeira mudança de paradigma no controle efetivo das atividades das agências no Brasil seria a estruturação de comissões parlamentares permanentes, com apoio técnico robusto, por meio das quais se tornaria possível o acompanhamento perene das agências reguladoras.

Sobre o autor

Luiz Eduardo Diniz Araujo é mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; doutorando em Direito na Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; obteve o Master in Business Law pela Technische Universität Berlin, Berlin, Alemanha; procurador federal da Advocacia-Geral da União.
E-mail: luizeduardoda@gmail.com

Título, resumo e palavras-chave em inglês⁴

THE CONTROL OF THE REGULATORY AGENCIES BY THE LEGISLATIVE BRANCH

ABSTRACT: This paper sets out to examine the Legislative's Branch role in the creation of regulatory agencies and in the supervision of its acts. The analysis starts from the need to update the notion of control in the context of the regulatory state, in which economic activities are carried out by private agents and under state regulation. The text emphasizes the role that the Legislative Power should play in structuring and moving mechanisms to control the activities of regulatory agencies. It also seeks to demonstrate that the attention paid by the Brazilian Parliament to regulatory agencies, in addition to being far behind expectations, is focused on specific issues and media bias, unlike what happens in the United States, for example.

KEYWORDS: REGULATORY AGENCIES. LEGISLATIVE BRANCH. REGULATORY STATE. SEPARATION OF POWERS. CHECKS AND BALANCES MECHANISM.

Como citar este artigo

(ABNT)

ARAUJO, Luiz Eduardo Diniz. O controle das agências reguladoras pelo Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 217, p. 203-221, jan./mar. 2018. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p203>.

(APA)

Araujo, L. E. D. (2018). O controle das agências reguladoras pelo Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 55(217), 203-221. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p203

Referências

ABERBACH, Joel D. *Keeping a watchful eye: the politics of congressional oversight*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1990.

⁴Sem revisão do editor.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOWERS, James R. *Regulating the regulators: an introduction to the legislative oversight of administrative rulemaking*. New York: Praeger, 1990.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.

_____. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 27 dez. 1996.

_____. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. *Diário Oficial da União*, 17 jul. 1997.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 1.668-5/DF. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PC do B et al. Requerido: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça*, 16 abr. 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347202>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

BRUNA, Sérgio Varella. *Agências reguladoras: poder normativo, consulta pública, revisão judicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

CARBONELL PORRAS, Eloísa; MUGA MUÑOZ, José Luis. *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América*. Madrid: Marcial Pons, 1996.

CUÉLLAR, Leila. *Introdução às agências reguladoras brasileiras*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. (Coleção Luso-Brasileira de Direito Público, v. 2).

CUSHMAN, Robert Eugene. *The independent regulatory commissions*. New York: Oxford University Press, 1941.

DALLARI, Adilson Abreu. Controle político das agências reguladoras. *Revista Interesse Público*, São Paulo, v. 5, n. 18, p. 13-20, mar./abr. 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: _____ (Coord.). *Direito regulatório: temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. Agências reguladoras: a “metamorfose” do Estado e da democracia (uma reflexão de direito constitucional e comparado). In: BINENBOJM, Gustavo (Coord.). *Agências reguladoras e democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 21-57.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2008.

ILLINOIS. Illinois Administrative Procedure Act of 1977. *Illinois General Assembly*, June 29, 1977. Disponível em: <<http://ilga.gov/legislation/ilcs/ilcs5.asp?ActID=83&ChapterID=2>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

IMPÉRIO DO BRAZIL. Constituição Política do Império do Brasil de 1824. *Collecção das Leis do Império do Brazil*, 1824.

JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

MAJONE, Giandomenico. *Regulating Europe*. Londres: Routledge, 1996.

_____. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 50, n. 1, p. 5-36, 1999. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/download/63/71>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

MANETTI, Michela. *Le autorità indipendenti*. Roma: Laterza, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito regulatório*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Rick. Tools for legislative oversight: an empirical investigation. *Quaderni di Scienza Politica*, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 175-188, genn. 2004.

POSNER, Richard A. Teorias da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo et al. (Coord.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 49-80.

REID, Linda. Oversight of regulations by parliamentarians. *Canada Parliamentary Review*, [S.l.], v. 33, n. 4, p. 7-10, 2010. Disponível em: <http://www.revparl.ca/33/4/33n4_10e_Reid.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2018.

SALVADOR MARTÍNEZ, María. *Autoridades independientes: un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*. Barcelona: Ariel, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às agências reguladoras. In: _____ (Coord.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002.

UNITED STATES. Administrative Procedure Act of 1946. *Public Law 404*, 79th Congress, June 11, 1946. Disponível em: <<https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

_____. Supreme Court. Immigration and naturalization service v. chadha. *United States Reports*, vol. 462, June 23, 1983. Disponível em: <<https://openjurist.org/462/us/919>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

_____. H. R. 264 [Congressional Lawmaking Authority Protection Act of 2007]. *Congressional Record*, Jan. 5, 2007a. Disponível em: <<https://www.congress.gov/110/bills/hr264/BILLS-110hr264ih.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

_____. *The Constitution of the United States of America: as amended: unratified amendments: analytical index*. Washington, DC: Government Printing Office, 2007b. Disponível em: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2018.