

Coleção de Teses,
**Dissertações
e Monografias**

de Servidores do Senado Federal

2025

Dissertação

O CONTROLE
CONGRESSUAL DAS
AGÊNCIAS REGULADORAS
NO BRASIL: O PAPEL DO
SENADO FEDERAL

Gustavo Afonso Sabóia Vieira



**O CONTROLE CONGRESSUAL DAS AGÊNCIAS
REGULADORAS NO BRASIL:
O PAPEL DO SENADO FEDERAL**

GUSTAVO AFONSO SABÓIA VIEIRA



SENADO FEDERAL

MESA DIRETORA
Biênio 2025/2026

Davi Alcolumbre
PRESIDENTE

Eduardo Gomes
1º VICE-PRESIDENTE

Humberto Costa
2º VICE-PRESIDENTE

Daniella Ribeiro
1ª SECRETÁRIA

Confúcio Moura
2º SECRETÁRIO

Ana Paula Lobato
3ª SECRETÁRIA

Laércio Oliveira
4º SECRETÁRIO

SUPLENTE DE SECRETÁRIO

- 1º – Chico Rodrigues
- 2º – Mecias de Jesus
- 3º – Styvenson Valentim
- 4ª – Soraya Thronicke

Ilana Trombka
Diretora-Geral

Danilo Augusto Barboza de Aguiar
Secretário-Geral da Mesa

Coleção de Teses,
**Dissertações
e Monografias**

de Servidores do Senado Federal

2025

Dissertação

**O CONTROLE CONGRESSUAL DAS AGÊNCIAS
REGULADORAS NO BRASIL:
O PAPEL DO SENADO FEDERAL**

GUSTAVO AFONSO SABÓIA VIEIRA

Brasília – 2025

SENADO FEDERAL



COLEÇÃO DE TESES, DISSERTAÇÕES E MONOGRAFIAS DE SERVIDORES DO SENADO FEDERAL – 2020/2024

Criada pelo Ato da Comissão Diretora nº 22, de 2009, destinada a publicar, bianualmente, teses de doutoramento, dissertações de mestrado e monografias de conclusão de cursos de pós-graduação defendidas e aprovadas por servidores do Senado Federal junto às instituições de ensino superior. Os trabalhos são selecionados segundo critérios de relevância e pertinência dos temas aos trabalhos do Senado Federal e por sua qualidade acadêmica.

COMISSÃO DE SELEÇÃO:

Ilana Trombka
PRESIDENTE DA COMISSÃO
DIRETORA-GERAL DO SENADO FEDERAL

Rafael André Vaz Chervenski
VICE-PRESIDENTE DA COMISSÃO
DIRETOR DA SECRETARIA DE EDITORAÇÃO
E PUBLICAÇÕES

Beatriz Balestro Izzo
DIRETORA DA SECRETARIA DE GESTÃO DE
PESSOAS

Danilo Augusto Barboza de Aguiar
CONSULTOR-GERAL LEGISLATIVO

Flávio Diogo Luz
CONSULTOR-GERAL DE ORÇAMENTOS,
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Fernando Boarato Meneguim
DIRETOR-EXECUTIVO DO INSTITUTO
LEGISLATIVO BRASILEIRO

Aloysio de Britto Vieira
COORDENADOR DA COORDENAÇÃO DE
EDIÇÕES TÉCNICAS DA SECRETARIA DE
EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES

Esther Bemerguy de Albuquerque
VICE-PRESIDENTE DO CONSELHO
EDITORIAL DO SENADO FEDERAL

Vieira, Gustavo Afonso Sabóia.

O controle congressual das agências reguladoras no Brasil :
o papel do Senado Federal / Gustavo Afonso Sabóia Vieira. -- Brasília :
Senado Federal, 2025.
107 p. -- (Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal)

Orientador: Prof. Dr. Carlos Vinícius Alves Ribeiro.

Dissertação (Mestrado) – Curso de pós-graduação *stricto sensu* em
Administração Pública – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e
Pesquisa, 2025.

ISBN 978-65-5676-622-5 (obra completa)

ISBN

1. Agência reguladora, fiscalização, Brasil. 2. Sabatina. 3. Brasil,
Congresso Nacional. Senado Federal, competência. I. Ribeiro, Carlos
Vinícius Alves. II. Título. III. Série.

CDDir 341.3221

GUSTAVO AFONSO SABÓIA VIEIRA

**O CONTROLE CONGRESSUAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS
NO BRASIL: O PAPEL DO SENADO FEDERAL**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Orientador: Prof. Dr. Carlos Vinícius Alves Ribeiro

Banca Examinadora:

Prof. Dr. *****, Orientador – IDP

Prof. Dr. ***** – IDP

Prof. Dr. ***** – IDP

Prof. Dr. ***** – IDP

Prof. Dr. ***** – Fundação Getúlio Vargas***

Brasília – 2025

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANAC.....	Agência Nacional e Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE.....	Agência Nacional do Cinema
ANEEL.....	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANS.....	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT.....	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA.....	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CAS.....	Comissão de Assuntos Sociais
CE.....	Comissão de Educação
CF	Constituição Federal
CI	Comissão de Serviços de Infraestrutura
CLT.....	Consolidação das Leis do Trabalho
CMA.....	Comissão de Meio Ambiente
CNJ.....	Conselho Nacional de Justiça
SF.....	Senado Federal

STF..... Supremo Tribunal Federal

TCU..... Tribunal de Contas da União

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Sabatinas por Comissão.....	82
Gráfico 2 – Presença dos Senadores.....	83
Gráfico 3 – Média de Perguntas por Autoridade.....	83
Gráfico 4 – Reuniões com Painel Aberto Durante a Sabatina.....	86
Gráfico 5 – Aprovação em Comissões.....	87

RESUMO

Considerando a oportunidade de enriquecer os estudos acerca dos mecanismos de controle congressional sobre as agências reguladoras do Brasil, notadamente os de competência exclusiva do Senado Federal, conforme determinado pela Constituição Federal e ainda pouco explorados na literatura, empreende-se a elaboração deste trabalho. O objetivo central consiste na análise detalhada dos mecanismos de sabatina, audiências públicas com os respectivos titulares das agências reguladoras e a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar. Busca-se, ademais, compreender os efeitos e as consequências destes procedimentos na atividade regulatória do Estado. São examinados o histórico da criação das agências reguladoras no Brasil, as razões subjacentes à sua instituição, a legislação e o Marco Regulatório, além da evolução normativa ao longo do tempo. A interação entre as agências reguladoras e a administração pública, bem como as questões relacionadas à fiscalização, normatização de serviços, processo de regulação, controle e fiscalização são igualmente abordadas. As principais conclusões, a partir de uma perspectiva empírica, a respeito da evolução do papel do Senado no controle exercido sobre as agências reguladoras são: (i) em relação às arguições públicas, o processo político de escolha parece ter enrijecido ao longo dos anos, assertiva corroborada pelo fato de a taxa de insucesso das indicações vir aumentando consistentemente a cada legislatura, tendo triplicado desde o período inicial de análise, e (ii) apesar de a presença dos dirigentes das agências reguladoras em audiências públicas ser facultativa, o alto número destas reuniões com sua participação sugere sua disposição em receber contribuições dos senadores sobre as atribuições de suas entidades e esclarecer suas atividades.

Palavras-chave: Agência reguladora, Controle congressional, Sabatina, Sustação de atos normativos, Processo de regulação, Competência do Senado Federal.

ABSTRACT

Considering the opportunity to enrich studies on the mechanisms of congressional control over regulatory agencies in Brazil, notably those under the exclusive jurisdiction of the Federal Senate, as determined by the Federal Constitution and still little explored in the literature, this work is undertaken. The central objective consists of the detailed analysis of hearing mechanisms, public hearings with the respective heads of regulatory agencies, and the suspension of normative acts of the Executive Branch that exorbitant regulatory power. Furthermore, we seek to understand the effects and consequences of these procedures on the State's regulatory activity. The history of the creation of regulatory agencies in Brazil, the reasons underlying their establishment, the legislation and the Regulatory Framework, as well as regulatory evolution over time, are examined. The interaction between regulatory agencies and the Public Administration, as well as issues related to supervision, standardization of services, regulation process, control and supervision are also addressed. The main conclusions, from an empirical perspective, regarding the evolution of the Senate's role in the control exercised over regulatory agencies are: (i) in relation to public arguments, the political process of choice seems to have tightened over the years, assertion corroborated by the fact that the failure rate of nominations has consistently increased with each legislature, having tripled since the initial period of analysis and (ii) despite the presence of regulatory agency directors at public hearings being optional, the high number of these meetings with Your participation suggests your willingness to receive contributions from Senators on the responsibilities of their entities and clarify their activities.

Keywords: Regulatory Agency, Congressional Control, Senate Confirmation Hearing, Suspension of normative acts, Regulatory Process, Federal Senate Competence.

GUSTAVO AFONSO SABÓIA VIEIRA

**O CONTROLE CONGRESSUAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS
NO BRASIL: O PAPEL DO SENADO FEDERAL**

Orientador: Victor Marcel Pinheiro

Brasília – 2025

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
REFERENCIAL TEÓRICO	23
1. AGÊNCIAS REGULADORAS.....	23
1.1 A regulação	23
1.2 Regulação administrativa	27
1.2.1 Poder normativo.....	28
1.2.2 Poder normativo das agências reguladoras	31
1.3 As agências reguladoras no Brasil.....	33
1.3.1 Contexto e surgimento	33
1.3.2 A evolução do regime jurídico das agências reguladoras.	37
1.3.3 A Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei n. 13.848, de 2019)	39
2. O CONTROLE DAS ATIVIDADES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	41
2.1 Controle jurisdicional dos atos das agências reguladoras	41
2.1.1 Revisão judicial de decisões de agências reguladoras	43
Controle de Legalidade	43
Respeito à Discrecionabilidade Técnica.....	43
Garantia da Imparcialidade e Independência	43
Acesso à Justiça.....	44
Proteção dos Usuários e Consumidores	44
Segurança Jurídica e Previsibilidade	44
2.1.2 O STF e o controle das leis sobre o regime jurídico das agências reguladoras	46

Competência do Supremo Tribunal Federal (STF).....	47
Objetivo da ADI.....	47
Partes Envolvidas	47
Legitimidade Ativa.....	48
Decisão do STF.....	48
Importância para a Estabilidade Jurídica.....	48
2.2 A Supervisão Ministerial das Agências Reguladoras	48
2.3 O controle externo exercido sobre as agências reguladoras	50
2.3.1 O controle exercido pelo Tribunal de Contas da União	50
2.4. O controle congressional das agências reguladoras: uma abordagem teórica.....	52
3. O CONTROLE CONGRESSUAL SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS E SUAS ATIVIDADES: UMA ABORDAGEM EMPÍRICA.....	56
3.1 A relação jurídico-institucional das agências com o Parlamento brasileiro e os mecanismos de controle deste sobre as atividades daquelas.....	58
3.2 Os mecanismos de controle parlamentar	61
Decreto Legislativo	61
Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)	62
Aprovação do Orçamento	62
Comissões Parlamentares Permanentes ou Temporárias.....	62
Projetos de Lei e Resoluções	62
Audiências Públicas	63
3.2.1 Sustação de atos normativos emanados de agências reguladoras pelo Legislativo e leis <i>ad hoc</i>	64
3.2.2 Projeto de decreto legislativo como instrumento de fiscalização no âmbito das agências reguladoras.....	68

3.2.3 Realização de audiências públicas com os respectivos titulares das agências reguladoras.....	73
3.2.4 Sabatina de diretores e dirigentes de agências reguladoras.....	78
4. ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	91
4.1 Tipos de pesquisa	91
4.2 Delimitação da pesquisa documental	92
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
REFERÊNCIAS.....	99

INTRODUÇÃO

As primeiras agências reguladoras do Brasil, estabelecidas formalmente, foram criadas por leis específicas na segunda metade da década de 1990 e passaram, os primeiros anos de sua existência, por um período de maturação institucional.

Durante esse tempo, foram promulgados diplomas legais que buscavam, de uma forma ou de outra, homogeneizar as estruturas de direito e de pessoal das agências. Também nesse período, consolidou-se no ordenamento jurídico pátrio o fenômeno da deslegalização,¹ consistente não apenas de uma mera transferência de responsabilidades legislativas, mas também da implementação de uma política legislativa em que o titular do Poder Legislativo delega a outra esfera a regulação de determinada matéria, dentro dos moldes por ele estabelecidos. Nessa mesma senda, assomou, nesta fase, o fato de que as políticas públicas, principalmente aquelas dirigidas a setores regulados, não são questões puramente técnicas, com uma única linha de ação a ser adotada diante de um determinado contexto; pelo contrário, as melhores decisões, segundo as melhores práticas regulatórias adotadas em todo o mundo, derivam de processos nos quais os diferentes setores interessados se fazem ouvir e influenciam na elaboração da norma reguladora.

Todo este contexto resultou em um conjunto de medidas legislativas e judiciais que acabou definindo – e, em alguns aspectos, redefinindo – a função das agências reguladoras no nosso sistema legal. Entre tais eventos, é possível citar o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.501 (Medida Cautelar), de conhecimento notório, em que o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que as agências reguladoras exercem suas atribuições em caráter de descentralização técnica, o que resulta no insulamento de suas competências, uma vez tendo sido estas estabelecidas por lei.

¹ A deslegalização surge da necessidade de reinterpretar o princípio da legalidade, especialmente em áreas mais técnicas onde os Parlamentos tradicionais não conseguem legislar de forma eficiente. Por isso, eles se limitam a estabelecer diretrizes gerais (*standards*). Esse fenômeno se destaca no contexto das agências reguladoras, quando exercem seu poder normativo.

Do ponto de vista do Poder Legislativo, são indícios do crescente interesse deste em exercer seus poderes fiscalizatórios sobre as agências reguladoras pelo menos três medidas legislativas. A primeira delas corresponde à Resolução do Senado Federal n. 41, de 2013, que alterou o art. 283 do Regimento Interno da Câmara Alta para enumerar uma série de requisitos que deveriam ser cumpridos pelos indicados a vagas de diretores em agências reguladoras, bem como fixou um rito específico para as respectivas sabatinas. Uma segunda medida que merecer ser mencionada é a Resolução n. 4, de 2013, também do Senado Federal, a qual inseriu no Regimento Interno da referida Casa o art. 96-A, que obriga os diretores-gerais ou presidentes de agências reguladoras a comparecerem, uma vez por ano, perante reunião conjunta das comissões competentes para a respectiva temática. Por fim, a terceira medida legislativa que pode ser mencionada consiste na própria tramitação, aprovação e promulgação da Lei n. 13.848, de 2019, originada a partir de um projeto de lei de iniciativa parlamentar, que fixou um novo regime jurídico para o funcionamento das agências reguladoras.

Ainda no âmbito legislativo, é possível mencionar, como indiciário do crescente interesse, o aumento do número de projetos de decreto legislativo, fundamentados no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, objetivando a sustação de atos normativos oriundos de agências reguladoras, tendo alguns destes prosperado no Congresso Nacional e ensejado judicializações.

Vê-se, portanto, que, após um primeiro período de amadurecimento institucional das agências reguladoras, o Congresso Nacional, na qualidade de delegante das atribuições normativas exercidas pelas agências reguladoras, passou a implementar mecanismos que, de alguma forma, aumentam a sua ingerência e o seu controle sobre as atividades das agências reguladoras, o que, a par de críticas que possam vir oriundas de determinados setores, apenas releva a importância que tais entes adquiriram na ordem social e jurídica nacional.

O estudo a respeito do controle das agências reguladoras normalmente se concentra na perspectiva judicial, a saber, na possibilidade de revisão de decisões de agências reguladoras por órgãos do Poder Judiciário, ou na perspectiva administrativa, sob o ângulo da supervisão ministerial ou do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União. Nesta quadra, parece ser conveniente que se busque contribuir com as pesquisas acerca do tema sob o prisma do Congres-

so Nacional, o qual, em última análise, é o detentor do poder normativo exercido pelas agências reguladoras.

Diante desse cenário, emergiu a proposição de conduzir uma pesquisa cujo objetivo central fosse identificar e analisar de forma detalhada os mecanismos de controle congressional das agências reguladoras adotados no Brasil. A ênfase seria direcionada para a frequência de utilização desses mecanismos e a avaliação da congruência jurídica dos resultados obtidos com o papel institucional desempenhado pelas agências reguladoras

Nesse viés, considerando a oportunidade de contribuir para a discussão sobre o controle congressional das agências reguladoras no Brasil, sob a perspectiva do papel do Senado Federal, dada a escassez de estudos sobre o tema, o presente trabalho se desenvolve no contexto de duas análises: a identificação de projetos de decreto legislativo que buscam a sustação de atos normativos das agências reguladoras; e a análise do processo de sabatina ao qual os candidatos indicados aos cargos de diretores das agências reguladoras são submetidos.

A proposta consiste em investigar a atuação dos senadores que compõem o Plenário Legislativo nesse processo de avaliação de perfis, visando responder à seguinte questão: os mecanismos de controle congressional das agências reguladoras adotados no Brasil resultam em medidas juridicamente coerentes com o papel desempenhado pela agência?

Hipoteticamente, tem-se que, especialmente nas sabinas e sessões de arguição pública, os questionamentos e intervenções dos senadores, embora se apresentem como elementos relevantes para endossar a opinião do grupo de senadores que compõem o Plenário, não necessariamente se mostram pertinentes e alinhados com o propósito de obter informações cruciais para a tomada de decisão da comissão e do Plenário sobre o nome indicado, o que destoia do objetivo de avaliar a adequação legal e técnica dos indicados para as diretorias das agências reguladoras.

Nesse contexto, para o alcance do objetivo geral, foram definidos como objetivos específicos: (i) identificação dos mecanismos de controle congressional sobre as agências reguladoras no Brasil; (ii) identificação e análise do número de indicações rejeitadas ou retiradas de tramitação ao longo dos anos; (iii) identificação e análise do número

de audiências públicas de que participaram diretores de agências reguladoras; (iv) análise da participação do Senado nas sabatinas; (v) constatação e análise de possíveis projetos de decreto legislativo exitosos em sustar atos normativos de agências reguladoras.

Para o alcance dos objetivos propostos, foi realizada pesquisa bibliográfica, a partir de diversas fontes, sobretudo no sítio do Senado Federal na internet, por projeto de decreto legislativo que versasse sobre a sustação de atos normativos de agências reguladoras, ocorrido entre 1997 a 2019, incluindo informações da tramitação de cada recomendação, desde a entrada no Senado Federal até a comunicação do resultado à Presidência da República.

Assim, o trabalho está estruturado, além desta Introdução e das Considerações Finais, em mais cinco capítulos. Os capítulos de 1 a 3 definem os objetivos que nortearam o trabalho: discorrem sobre as agências reguladoras no Brasil, abarcando a revisão bibliográfica a respeito do modelo de agências reguladoras, desde os primeiros órgãos de regulação até a concepção das agências reguladoras como se apresentam hoje. Adicionalmente, contemplam e descrevem os mecanismos de controle congressional das agências reguladoras nos dias atuais. O quarto capítulo apresenta os aspectos metodológicos que nortearam o trabalho. Por fim, o quinto capítulo aborda os resultados obtidos e os discute em confronto com os aspectos teóricos vistos no primeiro capítulo, especificamente se houve aumento no número de idê cações rejeitadas ou retiradas de tramitação ao longo dos anos, se houve aumento no número de audiências públicas de que participaram diretores de agências reguladoras e se houve algum projeto de decreto legislativo exitoso em sustar atos normativos de agências reguladoras.

REFERENCIAL TEÓRICO

1. AGÊNCIAS REGULADORAS

1.1 A regulação

Segundo Prévost (2000) e Oliveira (2013), o status epistemológico do conceito de regulação permanece indefinido, com variações significativas em suas definições entre diferentes autores. Até hoje, encontrar uma definição unificada para esse conceito é desafiador. Oliveira (2013) destaca a complexidade do conceito de regulação, cuja precisão é difícil de ser alcançada devido ao desenvolvimento de diferentes abordagens desde sua origem. É relevante observar que a regulação é conceituada em relação a diversos outros conceitos, como homeostase (Biologia), controle (Mecânica), poder e dominação (Ciência Política) e autorregulação (Economia).

A sistematização das origens do conceito de regulação é complexa, uma vez que sua compreensão depende de “conceitualizações progressivas” (Canguilhem, 1977). Apesar do crescente uso do conteúdo conceitual da regulação, sua aplicação tornou-se cada vez mais vaga, conforme apontado por Chevallier (1995). O termo assume diversos significados e é utilizado em diferentes disciplinas. Lemoigne (1988, p. 6) observa que, embora a palavra em si seja moderna, os dicionários a aceitam com cautela, buscando suas origens no século XV, quando expressava ideias mais dominantes.

Nesse contexto, tendo em vista o objetivo de analisar os mecanismos de controle congressional das agências reguladoras no Brasil, a contextualização do termo regulação a ser adotado, para fins do presente trabalho, consiste naquela mais apropriada à caracterização da análise acerca das diferentes teorias da regulação, que impactam no resultado da produção normativa das agências reguladoras.

Para Mota (2003, p. 48), a origem do termo “regulação” está nos estudos econômicos, em que profissionais de língua inglesa o utilizam para distinguir entre a regulamentação clássica de direitos e a intervenção regulatória do Estado na atividade econômica.

A introdução do conceito de regulação na linguagem jurídica é considerada problemática, pois se trata de um termo que engloba conteúdos diversificados, o que diverge da precisão necessária no campo do Direito.

[...] Não faltam vozes críticas em relação à utilização da expressão regulação. Assim, já se disse que “da mesma forma que o conceito de comunicação, a regulação é um conceito polissêmico, um gigante com os pés de barro, falta de rigor e de precisão jurídica”. Mas também se tem reconhecido que, apesar de o termo regulação não fazer parte do vocabulário habitual dos juristas, “é cada vez mais utilizado pelos publicistas, especialmente quando estudam as autoridades administrativas independentes”. (Aragão, 2013, p. 25.)

Como se isso não fosse suficiente, existe ainda um dissenso de autores especialistas no tema, coexistindo, assim, várias concepções de regulação, o que é justificável em decorrência de sua própria amplitude (Moreira, 2003, p. 13-14).

Ainda de acordo com o autor, nas ciências jurídicas,

[...] a regulação compreende a capacidade para o estabelecimento de normas, garantir a sua aplicação e execução, bem como fiscalizar o cumprimento e efetivar a punição das infrações às referidas normas. Conclui-se, então, que a regulação compreende três poderes típicos do Estado: um poder normativo, um poder executivo e um poder parajudicial, que podem coexistir ou não numa única entidade. (Moreira, 2003, p. 13-14.)

Destaca-se que a definição acima, ao englobar três importantes searas, na opinião deste autor, observada a concepção do presente trabalho, atribui maior clareza, dimensão e articulação ao conceito de regulação, pois identifica os poderes exercidos e, ao mesmo tempo, os que podem ou devem exercer, hodiernamente com os que organicamente se vincularem.

Cabe, ainda, destacar que, “quando da sua introdução nas ciências jurídicas, sustentava-se a ideia de que a atividade direta do Estado como produtor de bens ou serviços, assim como sua atuação como fomentador das atividades econômicas, estaria excluída do conceito de regulação. Essas atividades, junto com a regulação, formariam di-

ferentes espécies do gênero da intervenção do Estado na economia”. Ocorre que, no cenário internacional, nos dias atuais, esse pensamento adquiriu outro formato, de sorte que o conceito de regulação passou também a abarcar tais atividades, afinal, “[...] se essas atuações do Estado tiverem como objetivo condicionar o comportamento dos agentes econômicos, também devem ser incluídas no conceito de regulação”. (Moreira, 2003, p. 26).

Desse modo, a regulação incorpora, por intermédio do Estado, todas as formas que organizam a atividade econômica,

[...] seja a intervenção através da concessão de serviços públicos ou o exercício do poder de polícia. [...] Na verdade, o Estado está ordenando ou regulando a atividade econômica tanto quando concede ao particular a prestação de serviços públicos e regula sua utilização – impondo preços, quantidade produzida etc. – como quando edita regras no exercício do poder de polícia administrativo. É, assim, incorreto formular uma teoria que não analise ou abarque ambas as formas de regulação. A noção de regulação implica a integração de diversas funções: pressupõe que um quadro seja imposto às atividades econômicas, devendo respeitar certo equilíbrio dos interesses das diversas forças sociais presentes. Esse quadro normativo é estabelecido por decisões gerais e abstratas, constantes geralmente de regulamentos; pela aplicação concreta das suas regras; e pela composição dos conflitos que delas advêm, dando lugar, nestas duas últimas hipóteses, a decisões individuais. (Salomão Filho, 2001, p. 14 e 15.)

À luz do exposto acima, pode-se falar em três poderes imanescentes à regulação, sendo eles “o de editar a regra, assegurar sua aplicação e reprimir infrações, incluindo ações contra o próprio Estado quando este atua diretamente em atividades típicas do setor privado”.

Ainda há quem conceitue regulação dentro dos parâmetros, igualmente vagos, de uma política pública sobre a qual existe uma restrição “[...] ou interferência, nas atividades de um sujeito regulado por alguém (ente regulador) que não desenvolve ditas atividades e que estabelece as regras restritivas e controla o cumprimento das mesmas de forma continuada” (Mata, 1996, p. 48).

Nessa linha, do conceito apresentado anteriormente infere-se que a regulação

- a) é uma ação distinta e externa da atividade regulada;
- b) é uma limitação à liberdade do regulado;
- c) é uma política pública, que responde ao interesse geral ou público;
- d) pressupõe um padrão, um modelo, que não é outra coisa senão a conduta desejada das atividades do regulado;
- e) esta conduta (comissiva ou omissiva) está contida na norma regulatória e a verificação do cumprimento desta é a tarefa do controle realizado;
- f) é um processo permanente, dinâmico, de ajuste para assegurar a regularidade e a continuidade dos serviços prestados. (Mata, 1996, p. 49-50.)

Por fim, no campo das definições jurídicas de regulação, há autores, tal como Ortiz (1993, p. 52), que definem “a regulação como uma atividade normativa pela qual o governo, além de condicionar, modifica os parâmetros naturais e espontâneos do mercado. Isso inclui reivindicar certas demandas ou requisitos para a atuação dos agentes econômicos, a partir de duas formas básicas: polícia e regulação econômica”.

Para o autor (1993, p. 50), a primeira forma é o que esta linha doutrinária alcunhou de regulação externa e diz respeito “às condições de segurança, salubridade, proteção do meio ambiente e localização física” em que a atividade econômica ocorre.

Já a segunda forma, a econômica, contempla setores submetidos à intervenção e está centrada, especificamente, nos parâmetros para a entrada e saída de certas atividades, os quais, em certos contextos, afetam, de algum modo, as condições econômicas nas quais a atividade é desenvolvida, “[...] o *quantum* de produção, as zonas ou mercados em que atua cada empresa, os preços ou retribuições que percebem em decorrência da atividade e o negócio mesmo em que consiste a atividade” (Ortiz, 1993, p. 50).

Por fim, a par das definições apresentadas acima e das especificidades que encerram, parece ser possível afirmar que a regulação engloba três importantes searas: a primeira delas refere-se à regulação dos monopólios e ocorre quando a competição é restrita ou inviável, o que evita, a partir do controle dos preços e da qualidade de serviços, que esses monopólios lesem a economia popular; a segunda diz respeito à regulação para a competição, o que se constitui uma maneira de assegurar, no setor privado, a livre concorrência e, sendo atividades econômicas e relevantes ao interesse público, daí o seu direcionamento para tal; por último, tem-se a regulação dos serviços públicos, que visa a assegurar a sua universalização, assim também qualidade e preço justo. Será, portanto, nestes campos que se irão inserir as agências reguladoras, sobre as quais se tratará a seguir

1.2 Regulação administrativa

A partir da metade da década de 1990, o Estado brasileiro deu início a um processo de modernização, e uma das medidas adotadas foi a criação de um grupo especial de autarquias, as reguladoras. Apesar da inovação trazida pela década de 1990, a noção de regulação não era novidade ou completamente estranha no campo jurídico; embora sem a denominação de agências, existiam: Comissão Pública de Alimentação (1918), Instituto de Defesa Permanente do Café (IBC) (1923), Instituto do Alcool e Açúcar (IAA) (1933), Instituto Nacional do Mate (1938), Instituto Nacional do Sal (1940), Instituto Nacional do Pinheiro (1941) (Ferreira Filho, 2001, p. 253-257).

Diferentemente dos institutos já existentes, as agências reguladoras têm como objetivo editar normas técnicas, regular e fiscalizar o exercício de atividades realizadas pelos prestadores de cada serviço. Hoje, existem dois grupos de agências reguladoras.

O primeiro grupo é composto por entidades que, com respaldo legal, exercem o poder de polícia típico, impondo restrições administrativas, tais como fiscalização e punição. É o caso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e da Agência Nacional de Saúde Pública Suplementar (ANS).

Já o segundo grupo é formado por aquelas que regulam e controlam as atividades que são objeto de concessão, permissão ou au-

torização, como telecomunicações, energia elétrica e transportes; ou também de concessão de exploração de bens públicos, como ocorre com as rodovias, petróleo ou outras riquezas minerais.

As agências reguladoras são classificadas como autarquias, uma categoria de pessoa jurídica de direito público, devido às suas funções coercitivas e à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF).

Por serem autarquias em regime especial, seus atos não estão sujeitos a revisão ou alteração pelo Poder Executivo. Assim, suas decisões apenas podem ser contestadas, quanto à legitimidade, perante o Poder Judiciário.

1.2.1 Poder normativo

Para melhor compreensão do poder normativo dessas agências, é preciso, a princípio, realizar uma análise sucinta das normas por elas emitidas, avaliando também a legitimidade de sua função normativa e verificando eventuais limitações ou mecanismos de controle sobre seu exercício, com o intuito de dar maior eficácia àquilo que é de interesse público. Nesse sentido, é relevante trazer à baila algumas considerações referentes ao princípio da separação dos Poderes e, ainda, diferenciar poder legiferante do regulamentar.

A teoria de Montesquieu enfocava a necessidade da existência de órgãos autônomos e distintos, exercendo as funções legislativa, executiva e judiciária, sem que houvesse qualquer tipo de subordinação entre eles. Montesquieu, ao fazer esse tipo de menção, não sugere repartição do poder político em organismos estanques, mas, sim, o exercício de funções distintas por cada órgão de forma harmônica (Leite, 2008, p. 36).

A Constituição Federal (CF), diante da necessidade de evitar arbitrariedades e de proteger os direitos fundamentais, deixou claro o papel crucial da independência e harmonia entre os Poderes do Estado. Para alcançar esse fim, dividiu entre eles as funções estatais, buscando garantir imunidades e prerrogativas para que pudessem desempenhá-las adequadamente, dentro do que preconiza o Estado democrático de direito.

O Poder Legislativo tem o poder de formular normas jurídicas. No entanto, é necessário distinguir os poderes legislativos dos regulamentares. A primeira categoria, que deriva diretamente da Constituição, é, portanto, considerada o poder primário. Este é exercido pelo Poder Legislativo, cuja função típica é legislar. Quanto à regulamentação, ela vem dos legisladores, sendo, portanto, secundária (Moraes, 2001, p. 39-56).

Na concepção mais clássica do Direito Administrativo, o poder regulamentar é uma prerrogativa específica da administração pública, sendo uma extensão do poder normativo. Seu propósito é diminuir a margem de discricionariedade dos agentes públicos ao interpretar e aplicar os textos legais. Dessa forma, o poder é empregado para facilitar e padronizar sua aplicação por parte dos diferentes órgãos da administração (Lima, p.18).

Estando o regulamento pautado em um ato administrativo, “[...] é subjacente à lei e deve se pautar nos limites desta. Por essa razão, o exercício do poder regulamentar será sempre em conformidade com a lei (*secundum legem*), não devendo atuar de forma contrária à lei (*contra legem*)” (Brasil, 1988).

Nesse diapasão, o poder regulamentar representa a autoridade da administração pública para elaborar atos gerais que complementem as leis e permitam sua aplicação efetiva.

É fundamental entender que essa prerrogativa é complementar à lei, que não pode ser alterada por esses atos, mas apenas regulada. Caso haja esse tipo de comportamento por parte da administração, incidirá esta em abuso de poder regulamentar, o que se caracterizará como invasão à competência do Legislativo. Por essa razão, o art. 49, V, da CF, já prevendo isso, autoriza o Congresso Nacional a suspender quaisquer atos normativos que ultrapassem os limites do poder de regulamentação.

Aos chefes do Executivo cabe o exercício do poder regulamentar para que as leis sejam efetivadas. Ao presidente da República, a competência de expedir decretos e regulamentos para dar fiel execução à lei. Portanto, essa atribuição não pode ser delegada a outros órgãos ou entidades da administração (Cardoso, 2010, p. 29).

Ocorre que, a par dessas formulações teóricas, o poder normativo das agências reguladoras levanta discussões sobre a evolução do sistema de separação dos Poderes, conforme apontado pela melhor doutrina.

Não obstante tais considerações, o entendimento atual é que o Princípio da Separação dos Poderes ou Tripartição dos Poderes não pode ser visto com o caráter absoluto de outrora, mas a partir da existência de um pluralismo social, que não se adéqua a existência de três poderes exercendo com exclusividade absoluta as funções estatais. E mais, dele também não se pode inferir que todas as funções do Estado devam sempre se subsumir a uma dessas espécies classificatórias. O fenômeno da outorga de funções normativas a órgãos auxiliares ou autônomos vem ocorrendo amplamente em várias áreas da atuação estatal, em face da nova realidade social. Neste sentido, se torna polêmica a questão da função normativa das agências reguladoras, em face dos princípios da separação dos poderes e da legalidade. (Leite, 2008, p. 46.)

O problema que se apresenta, então, em determinados casos, é que “[...] a lei apenas atribui um espaço discricionário amplo aos agentes administrativos, já em outros é tida como uma verdadeira delegação de funções do Legislativo para as agências” (Barroso, 2006, p. 51).

Em face do princípio da reserva legal, o cerne da questão está na divergência sobre a legitimidade da função regulatória das agências, as quais emitem normas de caráter geral e abstrato, enquanto a imposição de obrigações é tradicionalmente atribuída a atos legislativos típicos (Carvalho Filho, 2001, p. 7), o que demanda um olhar atento e o controle desses atos pelos diversos partícipes, entre eles o Parlamento, cuja relação com as agências reguladoras se analisará a seguir.

No tocante ao poder normativo, embora tenha havido avanços quanto à autonomia financeira e orçamentária das agências, mais especificamente no § 1º do art. 3º da Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei n. 13.848/2019), que solidificou a independência, no Orçamento da União, de cada agência reguladora, destaca-se que a norma sob enfoque não trouxe inovação quanto ao regime jurídico normativo específico de cada uma: o art. 29 dispôs apenas sobre a possibilidade de duas ou mais agências articularem entre si, de forma conjunta, e criarem regulamentos que abordem assuntos em que a regulamentação

envolva agentes econômicos sujeitos a mais de uma área de regulação específica.

1.2.2 Poder normativo das agências reguladoras

É sabido que os órgãos reguladores não se restringem aos serviços privatizados. Algumas atividades reguladas e controladas por diversos órgãos são consideradas serviços públicos por direito próprio, como a Agência Nacional de Energia Elétrica e Energia (Aneel), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

Outras envolvem atividades econômicas diretas, como é o caso dos serviços regulados pela Agência Nacional de Petróleo (ANP).

Outras atividades, quando conduzidas pelo Estado, são consideradas serviços públicos, porém, quando também prestadas a particulares, se tornam atividades econômicas. É o caso dos serviços de saúde, que são executados por indivíduos com livre iniciativa, sob a disciplina e controle da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVS, hoje Anvisa) e da Agência Nacional de Saúde Complementar (ANS).

Algumas delas são atividades de promoção do setor cultural e de acompanhamento de eventos privados, que é o que faz a Agência Nacional de Cinema (Ancine). Existe também um órgão responsável pela regulação do uso do bem público, a Autoridade Nacional de Águas (ANA).

A partir da leitura de diplomas legais de regência da matéria de cada agência, percebe-se que as agências reguladoras têm um amplo poder de fazer regras, que inclui, por um lado, a regulamentação das leis que governam o campo de atividades atribuídas a elas e, por outro lado, a criação de regras independentes sobre assuntos não cobertos pela lei. Isso levanta a questão de saber se a lei lhes concedeu poder legislativo e até onde podem regular sem violar o princípio da separação dos Poderes e ultrapassar a competência legislativa.

Carlos Ari Sundfeld (2000, p. 23) observa que “conceder poder normativo às agências representa um reforço na capacidade do Estado de estabelecer normas, e não constitui produção de regulamentos

autônomos ou coisa parecida, pois todas as competências devem ter base legal – mesmo porque só a lei pode criá-las, conferindo-lhes (ou não) poderes normativos”.

Luís Roberto Barroso (2003) afirma que “a grande dificuldade enfrentada pela discussão em torno dos poderes normativos das agências reguladoras reside na [...] coexistência das agências reguladoras com o princípio da legalidade. É necessário determinar a sua flexibilidade e os limites da legalidade das agências reguladoras. É nesta área que se desenvolve uma complexa interação (ainda não totalmente resolvida) entre reservas legais e fenômenos relacionados com a uniformização de comportamentos, como poderes regulatórios e legislação”.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p. 151) enfatiza que, em decorrência do princípio da legalidade da Constituição, as decisões normativas oriundas desses entes devem obedecer estritamente a aspectos técnicos ou pertencer à chamada esfera especial de supremacia (denominada na Itália e por vezes na Espanha) ou afiliação especial (conforme referido na Alemanha e por vezes na Espanha). Ou seja, se as suas disposições forem dirigidas a concessionários ou licenciados de serviços públicos, estes poderão emitir regras e decisões a qualquer pessoa dentro da jurisdição em que a autoridade foi concedida ou dentro dos limites nacionais do governo. No entanto, tais medidas devem ter base legal, não podem distorcer o seu significado e não podem violar os princípios jurídicos aceites pelo sistema do nosso país. “Só podem ser aceites quando necessário, e o seu grau e intensidade devem atender à boa vontade legal de cura legal e deve ser razoável.”

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2003, p. 158 e 407) afirma ainda que as competências regulatórias das instituições, inclusive aquelas de base constitucional, devem limitar-se aos “chamados regulamentos administrativos ou organizacionais e só podem dizer respeito às relações entre instituições”. Indivíduos em posição especial sujeitos à jurisdição estadual.

Na prática, é importante notar que a Constituição define limites para o poder normativo geral das agências, que só pode ser exercido como parte de sua função regulatória não independente.

1.3 As agências reguladoras no Brasil

1.3.1 Contexto e surgimento

Este capítulo objetiva discorrer sobre as agências reguladoras no ordenamento jurídico brasileiro. Para tentar resgatar, de forma histórica e organizada, o papel das agências reguladoras no Brasil, primeiro será abordado o contexto do surgimento dessas agências no país. Em seguida, será analisada a evolução do seu regime jurídico.

Diferentemente de outros países, “no Brasil observamos um conjunto de fatores que têm como consequência a centralização política. Sobretudo, deve-se considerar que no caso brasileiro conservamos modos de poder herdados dos tempos da colônia”, conforme observa Prado Júnior (2011, p. 297). Seguindo essa linha de pensamento, podemos notar que qualquer tentativa de adotar formas de administração descentralizada no Brasil é um tanto incompatível com a tradição política centralizadora que remonta aos tempos coloniais.

O sistema federal de governo, que é uma ideia que deriva da experiência norte-americana, enfrentou grandes dificuldades para se adaptar ao modelo adotado no Brasil. Vários estudiosos que investigaram o assunto apontam que o Brasil adotou esse modelo com a Proclamação da República, mas sua efetiva implementação ocorreu apenas com a Constituição de 1891, visto que, em todas as constituições anteriores a esta, o princípio federativo era com a permanência do modelo centralizador (Streck e Bolsan, 2001, p.172).

No Brasil, enquanto ocorria a crise econômica de 1929, nos Estados Unidos as agências reguladoras independentes se tornaram mais importantes em um contexto histórico específico, em que era necessário algum método de regulação estatal diferente da tradição liberal que predominava naquela época. No Brasil, no ano que se seguiu, com a crise, vimos a ascensão ao poder do líder político gaúcho Getúlio Vargas. Na mesma época, a Revolução de 30 marcou o fim da política dominada pelo café com leite, o declínio do modelo econômico baseado na exportação desses dois produtos e, com isso, a queda do modelo de economia pautado na exportação de café.

Dado o caráter intervencionista do Estado brasileiro, o governo de Vargas concentrou ainda mais a administração, conduzindo a recuperação econômica através da substituição das importações, o marco da industrialização brasileira. Esse perfil intervencionista repetiu-se nos anos seguintes. A procura constante de financiamento externo levou ao aumento da dívida externa.

Durante o processo de redemocratização, além da dívida externa, a inflação era o principal desafio. Nos anos 1980, a situação financeira indicava uma mudança inevitável no funcionamento do governo. O modelo intervencionista não conseguia lidar com os problemas de uma economia estagnada e inflacionada. Os serviços controlados pelo Estado não eram eficientes e acabavam aumentando ainda mais a dívida externa.

Assim, diante da necessidade de reestruturar o governo, diminuir sua participação em certos serviços ou ativos e, assim, oferecer serviços de melhor qualidade para a população, focando apenas no essencial, surgiu nos anos 1990 o Programa Nacional de Desestatização, inspirado na experiência inglesa.

Implementado a partir de 1995 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi uma das principais mudanças na organização do Estado brasileiro. Alterou o modelo de regulação estatal, aperfeiçoou a estrutura do Estado brasileiro e coordenou as diversas atividades existentes, com destaque para: a eliminação de barreiras para investimentos estrangeiros em áreas antes restritas à atuação do Estado; políticas que possibilitassem segurança jurídica a longo prazo; cumprimento de regras predefinidas; e decisões protegidas contra ingerências políticas ou corporativas (Baird, 2021, p. 27-47).

Nesse novo cenário, sob a influência e os reflexos do processo internacional de “agencificação”,² internacional, a reforma administrativa contou com dois elementos centrais: as privatizações e a chamada Reforma Gerencial, ambas conduzidas pelo recém-criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare).

2 O instituto da agencificação consiste no processo de difusão e proliferação de agências reguladoras independentes.

Neste momento, a regulação estatal é necessária e, dado que o Estado brasileiro se retira da produção direta de bens e serviços e o papel do “Estado empreendedor” diminui, o setor privatizado deve ser regulamentado. Expande significativamente a relevância da intervenção reguladora estatal para áreas que o setor privado está começando a explorar.

Assim, as agências reguladoras surgem para supervisionar setores que anteriormente estavam intimamente associados ao aparelho estatal, mas sem se desviar dos arranjos político-institucionais, um modelo específico de políticas e instituições voltado a equilibrar as relações entre os interesses sociais, o Estado e os atores econômicos. Isso evidencia a compreensão do papel do Estado quanto a sua efetiva desestatização da ordem econômica, tornando-se um agente normativo e regulador abrangente de sua economia.

Entre as mudanças institucionais, Braird (2021) destaca que o Plano Diretor previa a criação de “agências autônomas” para executar atividades exclusivamente estatais, como a regulação de monopólios e a fiscalização de produtos farmacêuticos e alimentícios. O Plano também recomendava que, além dessas ações exclusivas, a atuação do Estado deveria se concentrar nas áreas consideradas estratégicas para o governo, responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas. Os serviços não exclusivos prestados pelo Estado deveriam ser transferidos para o domínio público, representado pelas organizações sociais (OS). A produção de bens e serviços, no entanto, ainda dependeria do setor privado (Braird, 2021, p. 27-47).

O objetivo do Plano Diretor era transformar agências e fundações locais em “agências autorreguladas”, com autonomia financeira e gerencial. O dirigente da entidade seria eleito com base na qualificação profissional, mas nomeado pelo ministro de Estado (Brasil, 1995). Como resultado, é possível deduzir que o documento promotor da reforma carecia de categorização das agências. O que o MARE pretendia era a simples transformação de algumas organizações formais “em agências executivas, dotadas de maior flexibilidade (principalmente orçamental, de compras e de pessoal) e dotadas de capacidade para executar políticas públicas no núcleo estratégico do MARE. O conceito de autonomia política é separado do conceito de governo, mas está relacionado com este último” (Braird, 2021, p. 27-47).

No entanto, o Mare carecia de poder político para liderar esse processo dentro do governo, o que levou à criação de novas instituições: agências reguladoras que eram autônomas do Executivo e tinham maior poder político (Baird, 2021, p. 27-47).

Assim, o Mare colaborou inicialmente para ajudar os reguladores emergentes a estabelecer e fornecer bases institucionais, antes de descrever a sua natureza e criticar a sua falta de especificidade no alcance. Assim, em 1996, uma recomendação do Conselho Nacional de Reforma (CRE) foi incluída na agenda do Ministério da Educação, relativa à criação de um quadro formal de entidades reguladoras que tentasse reconhecer e padronizar essa nova forma institucional (Brasil, 1997).

Embora o modelo de agência executiva tenha sido considerado uma das mudanças mais significativas no novo paradigma de gestão, falhou do ponto de vista institucional. Esse fenômeno é ainda agravado pelo atraso na implementação de dois decretos (de n. 2.487 e 2.488) que estabeleceram os critérios de elegibilidade para os funcionários locais servirem como executivos e os critérios para celebrar contratos de gestão. Outro aspecto foi a crescente popularidade do modelo regulador (Baird, 2021, p. 27-47).

Como tal, o Mare inicialmente colaborou para auxiliar na criação e fornecer bases institucionais para as agências reguladoras emergentes; depois descreveu a sua natureza e criticou a sua falta de especificidade na comunicação. Com isso, em 1996, uma sugestão do Conselho de Reforma do Estado (CRE) foi acrescentada à agenda do Ministério da Educação: essa sugestão dizia respeito à criação de um sistema formal de entidades reguladoras, a fim de reconhecer esse novo formato institucional e padronizá-lo (Brasil, 1997).

A partir de 1996 tem-se a criação da primeira agência reguladora no Brasil e, embora tenha havido uma polinização das agências reguladoras, estas não se fizeram acompanhar, de início, da elaboração de um regime jurídico capaz de ser aplicável a todas elas.

A Lei n. 9.986/2000 foi a primeira a legislar horizontalmente sobre questões de pessoal de agências e, embora sua aprovação tenha desencadeado um debate jurídico imediato, foi um marco importante por pelo menos quatro razões. Primeiro, prevê a necessidade de realização de concursos públicos para ingresso nessas institui-

ções. Em segundo lugar, não se instituiu o regime estatutário da Lei n. 8.112/1990, mas sim a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Dessa forma, destacou-se a intenção – frustrada posteriormente por decisão do Supremo Tribunal Federal, é verdade – do conceito de excepcionalismo dentro do modelo institucional-burocrático, propondo a criação de empregos públicos (CLT) em vez de ocupações estatais. Em terceiro lugar, destacaram-se outras questões de natureza gerencial, como a avaliação de desempenho como condição para o desenvolvimento funcional. Por fim, os cargos de supervisores e analistas nas agências estavam estruturados de forma que fossem expressamente vedadas transferências entre elas, mantendo-se assim o conceito de especialização técnica setorial limitada ao âmbito de cada entidade reguladora.

Conforme já comentado, as agências reguladoras não se fizeram acompanhar, de início, da elaboração de um regime jurídico capaz de ser aplicável a todas elas, de sorte que este foi se desenvolvendo mediante a promulgação de leis esparsas e, principalmente, mediante elaborações doutrinárias. A par dessas construções doutrinárias, passemos, a seguir, à análise da evolução do regime jurídico das agências reguladoras no Brasil.

1.3.2 A evolução do regime jurídico das agências reguladoras

As leis que instituem o regime jurídico das agências reguladoras conferem-lhes a condição de autarquias especiais, garantindo-lhes independência em relação ao órgão estatal da administração direta ao qual estão vinculadas; mandato e estabilidade dos seus dirigentes para garantir essa independência; vínculo institucional para os demais servidores que trabalham com elas; e poder regulatório nos setores em que atuam, entre outras particularidades.

Para Moreira Neto (2005, p. 123), a descentralização setorial é baseada na “reorganização do aparelho estatal e no exercício do poder público, especializando-o de acordo com os diversos setores da atividade econômica e social”. Isso é feito por meio de órgãos ou entidades criadas por lei, que recebem autonomia técnica para executar funções administrativas com mais proximidade e interação com os protagonistas desses setores, conferindo-lhes a legitimidade necessária. Exemplo

disso são as agências reguladoras, as quais são direcionadas a setores específicos, entre os quais se podem mencionar, além dos serviços públicos de energia elétrica, os de proteção à saúde, de transporte de passageiros, execução do monopólio do petróleo, de gerenciamento de águas etc.

Dessarte, as agências reguladoras se inserem na modalidade setorial, o que lhes dá a possibilidade de exercer maior controle sobre os ramos que devem regular. São organismos criados pelo poder público, responsáveis não apenas por normatizar e aplicar as normas legais, regulamentares e contratuais da atividade sob sua tutela, mas, ainda, “[...] outorgar e rescindir os contratos de concessão, bem como fiscalizar os serviços concedidos, além de funcionar, em muitos casos, como instância decisória dos conflitos entre empresas concessionárias e usuários” (Wald, 1999, p. 143-171).

Além da celebração e regulação de avenças entre o setor público e o privado, a doutrina moderna reconhece que as agências reguladoras, tal como abordado no tópico anterior, são responsáveis pela regulação em sentido mais amplo, consistente no

[...] controle e fiscalização de serviços públicos, atividades e bens transferidos ao setor privado, politicamente neutras e imparciais, de setores e mercados específicos, estabilizando o convívio de interesses públicos, coletivos e privados, instituídas em razão do fim do monopólio estatal. (Motta, 2003.)

Ainda à luz deste posicionamento, os poderes dessas agências são os seguintes: normativo, de outorga, de fiscalização, sancionatório, de mediação e, por último, de recomendação.

Sobre o poder normativo, para Marques Neto (2009, p. 220), consiste em editar normas e resoluções no sentido de regulamentação; o poder de outorga visa à emissão e à concessão de licenças, bem como autorizações com vistas a limitar o exercício de uma atividade regulada; o poder de fiscalização, além de monitorar, visa também a impedir o descumprimento dos instrumentos regulatórios; o poder sancionatório tem a responsabilidade de aplicar multas e advertências e até mesmo atuar para a suspensão dos serviços públicos, caso se faça necessário; quanto ao poder de mediação, tem a responsabilidade de oferecer alternativas à aplicação de sanções, com a aproximação de prestador, usuário e concedente, visando à mediação dos conflitos;

por último, no poder de recomendação, o objetivo é prestar orientação ao poder público ou aos concessionários no que concerne às decisões a serem tomadas e na edição de normativos legais.

Conforme já mencionado, as agências reguladoras não se fizeram acompanhar, de início, da elaboração de um regime jurídico capaz de ser aplicável a todas elas, de sorte que este foi se desenvolvendo mediante a promulgação de leis esparsas e, principalmente, mediante elaborações doutrinárias, até se chegar à promulgação da Lei nº 13.848/2019. E é sobre este caminho que se discorrerá a seguir.

1.3.3 A Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei n. 13.848, de 2019)

Até a promulgação da Lei n. 13.848/2019, percorreu-se um grande caminho de depuração entre as primeiras discussões sobre um anteprojeto de lei geral para as agências reguladoras federais, em 2003. Conhecida como Lei Geral das Agências Reguladoras, foi aprovada em 25 de junho de 2019 e dispõe sobre a gestão, organização, processo decisório e controle social da agência.

Um dos maiores avanços referentes à referida lei está estampado em seu art. 3º, ao preconizar e assegurar a efetiva autonomia das agências reguladoras em seus aspectos político, funcional, decisório, administrativo e financeiro.

Nesse sentido, é importante destacar que esse dispositivo, introduzido pelo Senado Federal, trouxe uma inovação ao texto, estabelecendo claramente a necessária independência das agências reguladoras em relação ao Poder Executivo. Conforme bem aponta Guimarães, essa mudança é significativa, pois ampliou os poderes das agências na gestão de seus recursos humanos e financeiros, além de garantir-lhes melhores condições para se autogerir, sem depender constantemente do aval dos gabinetes ministeriais, como ocorria anteriormente (Guimarães, 2020, p. 95-96).

A lei assegura autonomia político-institucional, que confere independência aos dirigentes e técnicos das agências para tomada de decisões.

Também dá um grande passo ao garantir efetiva autonomia administrativa para as agências, permitindo que seus dirigentes possam celebrar contratos, conceder diárias e passagens, autorizar a realização de concursos públicos e prover os cargos autorizados para seu quadro pessoal, reduzindo, de forma significativa, alguns flancos que, até então, estavam subordinados aos ministérios.

Houve também avanços quanto à autonomia financeira e orçamentária das agências, mais especificamente no §1º do art. 3º, que tornou independente no Orçamento da União cada agência reguladora (Guimarães, p. 96).

Contudo, a realidade tem mostrado que as agências reguladoras não estão imunes às pressões exercidas pelo mercado regulado e por agentes externos. Embora tais entidades tenham sido idealizadas para estar pautadas por critérios técnicos e, pelo menos conceitualmente, isoladas de intervenções políticas e econômicas, não se pode, de outro lado, afirmar que todo e qualquer influxo externo de informações e demandas sobre os setores regulados deva ser visto como indevido, pelo contrário: a nova lei, ao regulamentar as consultas e as audiências públicas e as análises de impacto regulatório, pretendeu regulamentar a forma pela qual tais pressões devem incidir sobre as agências.

Justamente em razão de todo este arcabouço precisar ter a sua efetividade garantida é que assoma a importância dos mecanismos e órgãos de controle incidentes sobre as atividades das agências reguladoras. Sob esta perspectiva, então, analisaremos, a seguir, os mecanismos de controle das agências reguladoras por atores externos; posteriormente, de forma mais detida, o papel do Congresso Nacional em tal empreitada e, depois, com ainda maior enfoque, o papel do Senado Federal junto às agências reguladoras e o exercício de suas atividades.

2. O CONTROLE DAS ATIVIDADES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

A autonomia das agências reguladoras é um tema frequentemente levantado, mas pouco discutido a fundo. Quando do seu surgimento, acredita-se que as agências reguladoras seriam entidades autônomas principalmente no que concerne a tomada de decisões. A própria definição de um regulador independente reconhece, por si, essa autonomia. Afinal, o que diferencia os reguladores é a autonomia multifacetada. No entanto, a prática das agências reguladoras mostra que a autonomia é formal, e não real.

Destaca-se que uma análise normativa da autonomia das agências reguladoras está além do propósito deste tópico. Não se pretende, portanto, defender ou negar maior autonomia institucional, mas sim apresentar um diagnóstico para entender os arranjos institucionais.

2.1 Controle jurisdicional dos atos das agências reguladoras

Para qualquer ato da administração pública os direitos só podem ser efetivamente protegidos se houver alguma forma de controle sobre o Estado. Se as atividades do Estado não podem ser efetivamente controladas e os seus desvios não podem ser rigorosamente investigados e escrutinados, então não faz sentido cumprir estritamente as ações do Estado de acordo com as regras legais. Desse modo, o alcance da eficiência e eficácia do Estado dependem do grau de controle da atividade pública.

O controle administrativo público, integrado com a administração pública, baseia-se na garantia de que as suas atividades cumprem o princípio da legalidade e está sempre intimamente relacionado com a evolução do Estado de direito.

Anteriormente, quando governava uma monarquia absoluta, as referências ao controle eram incoerentes porque toda a lei se centrava no próprio rei, cuja vontade era indiscutível. Mesmo nessa fase, o princípio da legalidade era denominado “estado de direito liberal”, o que tinha um significado diferente do que é popular hoje, porque o governo fazia tudo o que não era proibido por lei.

O poder regulatório é função política do chefe executivo e corresponde à promulgação de normas abstratas para viabilizar a implementação da legislação, ou seja, a função normativa especificada no art. 84, IV, da CR/1988 (Martins, 2011, p. 108).

Para Guerra (2011, p. 170), a função reguladora é uma função administrativa reflexiva, ou seja, uma função estatal distinta de outras funções (executiva, legislativa e judicial), em que, segundo Martins (2011, p. 106), o regulador leva em conta os conflitos de interesse em um nível concreto. Em suma, a administração consiste em múltiplos sistemas departamentais.

Já para Marques Neto (2005, p. 37-38), a regulação estatal envolve uma variedade de atividades: funções de execução, adjudicação, coordenação e organização, supervisão, sanções, conciliação (conciliação e arbitragem), bem como subsidiar e recomendar medidas gerais.

Ainda segundo o referido autor, o controle jurisdicional dos atos das agências reguladoras se confunde com o autocontrole exercido pela administração pública sobre sua atividade, por iniciativa própria ou mediante provocação externa, que é uma manifestação do poder-dever de autotutela, que permite e obriga seus diretores a reverem os seus próprios atos.

Ademais, segundo o autor, o controle jurisdicional tem o seu fundamento maior nos princípios da legalidade e da boa administração, pois também diz respeito à eficiência e, em alguns casos, ao mérito. Há, ainda, um princípio superior que domina toda a atividade administrativa e que impõe o controle administrativo em toda sua amplitude: a unidade funcional.

Por fim, na visão de Marques Neto, as agências reguladoras não poderão, no exercício de seu poder normativo, inovar primariamente a ordem jurídica sem expressa delegação, tampouco regulamentar matéria para a qual inexistia um prévio conceito genérico em sua lei instituidora (*standards*), ou criar ou aplicar sanções não previstas em lei, pois, assim como todos os Poderes, instituições e órgãos do poder público, estão submetidas ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*).

2.1.1 Revisão judicial de decisões de agências reguladoras

A análise judicial das agências reguladoras no Brasil constitui um componente indispensável do sistema de supervisão da administração pública, sobretudo quando se refere a organizações que exercem um papel fundamental na regulamentação e fiscalização de setores estratégicos da economia. Tais entidades têm a responsabilidade de monitorar atividades em áreas como energia, telecomunicações, transporte, saúde e outros, com o propósito de assegurar a eficácia, qualidade e equidade na prestação de serviços públicos.

O exame judiciário dessas agências implica a revisão, por parte do Poder Judiciário, dos atos normativos e decisões administrativas por elas emitidos. Este procedimento tem como objetivo primordial garantir que tais ações estejam em total conformidade com a legislação, a Constituição Federal e os princípios que orientam a administração pública. Algumas características e aspectos significativos desse processo incluem:

Controle de Legalidade

O Poder Judiciário realiza uma revisão minuciosa para verificar se os atos normativos e decisões das agências reguladoras estão em estrita conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis.

Respeito à Discricionariedade Técnica

Reconhece-se a discricionariedade técnica das agências reguladoras, respeitando a *expertise* desses órgãos na formulação de políticas e na tomada de decisões relacionadas à regulação de setores específicos.

Garantia da Imparcialidade e Independência

A revisão judicial busca assegurar que as agências reguladoras atuem de maneira imparcial e independente, protegendo-as de influências indevidas e garantindo a integridade do processo regulatório.

Acesso à Justiça

A revisão judicial proporciona um canal para que partes afetadas por decisões das agências reguladoras possam contestar essas decisões, garantindo o acesso à justiça e a proteção dos direitos individuais e coletivos.

Proteção dos Usuários e Consumidores

A revisão judicial desempenha um papel fundamental na proteção dos direitos dos usuários e consumidores, assegurando que as decisões das agências reguladoras não violem princípios como a modicidade das tarifas, a universalização do acesso e a qualidade dos serviços.

Sobre esse aspecto, destaca-se que as agências atuam na promoção da defesa dos direitos do consumidor, e, nesse sentido, desempenham um papel fundamental na resolução de conflitos relacionados com vários direitos referentes à utilização de infraestruturas. Destaca-se que, na lei de criação de diversas agências reguladoras, por meio da definição das suas atribuições e competências, na extensão das suas atividades, foi oportunizada a possibilidade jurídica de mediação, isto é, de restabelecimento do equilíbrio jurídico nas relações entre usuários e agentes econômicos e entre estes.

Segurança Jurídica e Previsibilidade

Para diversos autores, ao revisar os atos das agências reguladoras, o Poder Judiciário contribui para a segurança jurídica e previsibilidade nos setores regulados, fatores essenciais para o desenvolvimento econômico e a atração de investimentos.

Ainda sob a perspectiva da segurança jurídica e previsibilidade, segundo informações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a partir de dados coletados por meio de pesquisa realizada em 2011, que buscou avaliar a eficiência e a certeza jurídica fornecidas pela revisão judicial da atividade de agências reguladoras no Brasil, foi constatado que mais de 80% dos votos de tribunais superiores foram favoráveis às agências.

Segundo informações de Maranhão (2016), um dos pesquisadores participantes do estudo, o resultado da pesquisa revela “[...] grande deferência e hesitação em supervisionar o aspecto material das decisões das agências regulatórias” e “resistência dos juízes em reavaliar o mérito de políticas públicas”.

Com base no estudo apontado, que contemplou, aproximadamente, 1.371 ações judiciais questionando decisões de agências reguladoras, entre o período de 1994 e 2010, foram considerados dois conjuntos de indicadores. Um deles concentrou-se em mensurar o tempo do processo, abrangendo apenas casos com decisões finais, nos quais a duração da ação judicial é conhecida. O segundo conjunto direcionou-se à incerteza jurídica relacionada à revisão judicial das decisões das agências regulatórias, incorporando tanto casos com decisões finais quanto casos sem decisões finais.

Ainda de acordo com o estudo, os processos judiciais que alcançaram uma decisão final demandaram uma média de três anos (36 meses) para o tempo total de tramitação. No entanto, ao focar exclusivamente nos casos com uma decisão de mérito, em oposição a decisões fundamentadas em questões processuais, nota-se que o tempo de processamento é notavelmente superior, aproximando-se de cinco anos (58 meses). Essa duração se estende para quase seis anos (69 meses) nos casos em que o Judiciário não corroborou a decisão administrativa, resultando na anulação ou modificação parcial da decisão.

Além de avaliar o tempo de processamento, a pesquisa também examinou os desfechos das ações judiciais. Observou-se que o número de decisões finais favoráveis às agências reguladoras é consideravelmente mais elevado, englobando todos os casos nos quais o Judiciário não anulou, reverteu ou modificou as decisões das agências, geralmente proferidas pelos tribunais superiores, em comparação com as decisões de primeira instância.

Em resumo, os dados indicam que, no Brasil, não apenas o tempo de processamento é prolongado, mas também ocorrem diversas alterações de status, independentemente da conformidade da decisão da agência ao final do processo na maioria dos casos.

Por sua vez, o índice de incerteza avalia com que frequência o Judiciário altera seu próprio entendimento de uma decisão administrativa durante o processo. Tais modificações diminuem a previsibilidade

das normas regulatórias, o que implica um aumento da incerteza jurídica. É importante destacar que o índice de incerteza é mais elevado no Brasil, devido à menor deferência das varas de primeira instância às agências reguladoras em comparação com as instâncias superiores. Isso acarreta consequências prejudiciais para a aplicação adequada da norma, uma vez que sinais conflitantes são transmitidos às partes durante o curso da ação judicial.

Diante dos resultados revelados pela pesquisa, é inquestionável que a complexidade técnica e a natureza específica dos conflitos envolvendo agências reguladoras exigem uma rapidez incompatível, no mais das vezes, com a necessidade de se recorrer ao Poder Judiciário como única opção.

De todo modo, há ainda inúmeras nuances relativas ao controle judicial de atos normativos de agências reguladoras, sendo que, não se tratando do objeto de exame deste trabalho, passar-se-á apenas a mais algumas singelas observações a respeito da atuação do Supremo Tribunal Federal em tal quadra, para, posteriormente, adentrar o objeto principal da presente empreitada.

2.1.2 O STF e o controle das leis sobre o regime jurídico das agências reguladoras

O Supremo Tribunal Federal (STF) já foi cenário de debates acerca da legitimidade das agências reguladoras; entretanto, é perceptível que essa controvérsia foi, pelo menos momentaneamente, superada. As questões referentes ao regime jurídico das agências reguladoras perante o STF adquiriram uma complexidade maior. Em vez de questionar a existência das agências em si, passou-se a impugnar aspectos específicos relacionados a essas instituições, seja no que diz respeito à sua competência, seja quanto à extensão de seus poderes.

Não há controvérsias quanto ao papel significativo desempenhado pelo STF na construção do modelo das agências reguladoras no Brasil, um processo ainda em curso. Nesse contexto, o STF adota uma nova perspectiva, deixando de se preocupar com a possibilidade de existir ou não e passando a questionar como essa competência deve ser exercida (Moreira; Caggiano, 2020, p. 35-57).

Nesse contexto, a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) (art. 102 da CF) emerge como uma das ferramentas de controle concentrado, sendo uma ação judicial apresentada ao STF para que este decida sobre a constitucionalidade de determinada lei ou ato normativo. Conforme informações divulgadas pelo projeto Regulação em Números, da FGV Direito Rio, até o ano de 2020, foram contabilizadas 18 ADIs relacionadas a agências reguladoras. Os temas abordam diversas áreas, mas, de forma resumida, envolvem agências estaduais ou demandas que contestavam atos específicos das agências e leis que entravam em conflito com os preceitos normativos por elas estabelecidos.

A ADI, no âmbito das agências reguladoras, é um instrumento jurídico utilizado para questionar a constitucionalidade de normas ou atos normativos emitidos por essas entidades. É uma ação de controle concentrado de constitucionalidade que permite a análise abstrata e global da compatibilidade de uma norma com a Constituição Federal.

Alguns aspectos relevantes sobre a ADI, no contexto das agências reguladoras no Brasil, incluem:

Competência do Supremo Tribunal Federal (STF)

A ADI é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, sendo este o órgão responsável por julgar a ação e decidir sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma questionada.

Objetivo da ADI

O objetivo principal consiste em assegurar a conformidade dos atos normativos dessas entidades com os preceitos constitucionais. Isso inclui a verificação de sua competência, legalidade e respeito aos princípios fundamentais da Constituição Federal.

Partes Envolvidas

Na ADI, podem atuar como partes interessadas o procurador-geral da República, o presidente da República, a Mesa do Senado Federal,

a Mesa da Câmara dos Deputados, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e outras entidades com legitimidade reconhecida.

Legitimidade Ativa

Além das partes mencionadas, também é reconhecida a legitimidade de certas entidades e autoridades para propor a ADI, como partidos políticos com representação no Congresso Nacional, confederações sindicais e entidades de classe.

Decisão do STF

A decisão do STF na ADI é vinculante e possui efeito *erga omnes*, ou seja, é aplicável a todos. Isso significa que a declaração de inconstitucionalidade ou constitucionalidade afeta não apenas as partes envolvidas na ação, mas todos os cidadãos.

Importância para a Estabilidade Jurídica

A ADI desempenha um papel crucial na manutenção da estabilidade jurídica e na preservação da ordem constitucional, assegurando que as normas editadas pelas agências reguladoras estejam em consonância com os princípios fundamentais da Constituição.

A utilização da ADI no contexto das agências reguladoras é uma ferramenta fundamental para garantir a legalidade e a constitucionalidade das normas que orientam a atuação dessas entidades, contribuindo para a segurança jurídica e o correto funcionamento do sistema regulatório no país.

2.2 A Supervisão Ministerial das Agências Reguladoras

A supervisão ministerial das agências reguladoras é um componente essencial do sistema de regulação no Brasil, estabelecendo uma relação de controle e direcionamento entre a administração direta e a

administração indireta, representada pelas agências. Esse mecanismo de supervisão tem como objetivo garantir o cumprimento dos objetivos institucionais, a observância da legalidade e a eficiência na atuação dessas entidades, que exercem um papel fundamental na regulação de setores estratégicos da economia, tais como energia, telecomunicações, transporte e saúde.

Segundo a descrição de Pires (2021), a supervisão ministerial engloba o acompanhamento e a fiscalização realizados pelos ministérios sobre as atividades e decisões das agências reguladoras. Esse controle busca assegurar que as ações das agências estejam alinhadas com a política e os interesses do governo, além de verificar a conformidade com as leis e normas vigentes. Desse modo, a supervisão ministerial desempenha um papel de tutela, mantendo a coerência e a eficiência no funcionamento dessas entidades descentralizadas.

É importante ressaltar que a supervisão ministerial não implica uma relação hierárquica que comprometa a autonomia técnica das agências reguladoras. O intuito é orientar e fiscalizar, sem interferir na independência decisória dessas entidades. Portanto, a supervisão ministerial busca equilibrar a autonomia das agências com a necessidade de alinhamento com as políticas governamentais e com a eficiência na prestação de serviços públicos regulados.

A ligação com o Ministério, no entanto, não deve afetar a independência das autarquias. Na verdade, essa ligação é mais como uma supervisão ministerial para garantir que a autarquia alcance seus objetivos, siga a política do governo na área em que atua e mantenha sua eficiência e autonomia administrativa, operacional e financeira (Parente, 2018).

Em resumo, a supervisão ministerial das agências reguladoras é um mecanismo fundamental para garantir o cumprimento das regras, de forma eficiente, e a harmonia dessas entidades com os objetivos estabelecidos, promovendo uma atuação equilibrada e alinhada aos interesses públicos e governamentais.

Feitas, então, essas breves considerações a respeito dos demais tipos de controle sobre atos das agências reguladoras, o presente trabalho avança sobre as formas de controle exercidas pelo Poder Legislativo.

2.3 O controle externo exercido sobre as agências reguladoras

As agências reguladoras estão sujeitas principalmente a três tipos de controle: externo, parlamentar e judicial.

O controle parlamentar está previsto na Constituição Federal, no art. 49, inciso X, que determina que o Congresso Nacional controle os atos do Poder Executivo, incluindo o controle financeiro e contábil, além da supervisão do orçamento executado pelo Executivo, com a ajuda do Tribunal de Contas, conforme estabelecido nos arts. 70 e seguintes da Constituição.

O controle judicial, como mencionado anteriormente, é regido pelo art. 5º, inciso XXXV, da Constituição, que garante que o Poder Judiciário possa revisar qualquer lesão ou ameaça a direitos, conforme abordado anteriormente neste trabalho.

2.3.1 O controle exercido pelo Tribunal de Contas da União

Em que pese não seja este o enfoque do presente trabalho, cumpre trazer breves notas a respeito do controle exercido pelo Poder Legislativo sobre a administração por intermédio do Tribunal de Contas da União (TCU).

Conforme indica o art. 71 da CF, a Corte de Contas tem a incumbência de auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo, consistente na fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

Sobre o controle da legalidade dos atos de cunho financeiro da administração, este, segundo a doutrina, tem prioridade e ocorre também quanto ao mérito, com o objetivo de verificar a finalidade do objetivo perseguido pelo ato administrativo. Nesse sentido, para Willeman (2019, p. 44-45), a Lei dos Órgãos Reguladores replica o texto da Constituição, expressamente previsto em seu art. 14, o qual dispõe que “o controle externo das agências reguladoras será exercido pelo Congresso, com o auxílio do Tribunal de Contas da União”. Segundo o autor, uma das funções do TCU é controlar as atividades de intermediação do órgão regulador (sem maiores discussões), incluindo suas atividades cotidianas e ordinárias, como licitações públicas, gestão de pessoas,

contratos públicos, etc. Há controvérsias, contudo, na doutrina administrativa a respeito do controle externo do TCU sobre as atividades finais da autoridade fiscalizadora, particularmente em relação à prática de condutas de fiscalização administrativa, normativa e judicial.

O TCU trabalha como um órgão auxiliar do Poder Legislativo e tem a responsabilidade administrativa de apreciar e julgar as contas dos órgãos e entidades que o Poder Legislativo fiscaliza. Nessa condição, um outro trabalho da Corte é o de emitir parecer sobre as contas do chefe do Poder Executivo e no julgamento administrativo.

Além da função apresentada acima, cabe a essa instituição a apreciação dos atos para

admissão de pessoal, concessão de aposentadorias e pensões, pois em todas envolve dispêndio de recursos públicos. Dessa forma, nada autoriza o Tribunal de Contas da União investigar o mérito das decisões administrativas de uma autarquia especial como é o caso das agências reguladoras. Atuando como fiscal da lei no julgamento de processos de contas, há no Tribunal de Contas da União um quadro de representantes do Ministério Público que funciona independentemente do Ministério Público da União. (Almeida, 1997, p. 104.)

Quando se trata de controle externo, o TCU não é a instância superior para recorrer das decisões dos Tribunais de Contas estaduais e municipais. Isso ocorre porque eles têm competências e jurisdições diferentes.

Os membros das agências reguladoras devem regularmente explicar como gerenciaram os recursos em determinados períodos. Mas isso não impede que o TCU, quando provocado ou a pedido do Congresso Nacional, faça auditorias para verificar as contas financeiras, orçamentárias e patrimoniais dessas agências.

Sobre a provocação, “[...] é exercida pelo direito de representação, contido no art. 74, § 2º, da CF, junto ao Tribunal de Contas da União, com o intuito de evitar abusos e ilegalidades por parte das agências reguladoras” (Almeida, p. 185). Logo, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato tem a possibilidade de denunciar irregularidades ou ilegalidades.

O processo decisório é multiforme, assumindo poderes do Legislativo e do Judiciário, no sentido de não ferir a separação de Poderes.

res (Citadini, 1995, p. 11-12). Assim se trata-se que a função do TCU ultrapassa o processo de análise de aspectos meramente formais, mas não esgota, de maneira alguma, as formas de controle do Poder Legislativo sobre a administração.

2.4. O controle congressional das agências reguladoras: uma abordagem teórica

Este capítulo objetiva discorrer sobre o controle congressional, mais especificamente no contexto do Senado Federal, sobre as agências reguladoras e suas atividades no ordenamento jurídico brasileiro.

Como mencionado anteriormente, as agências reguladoras, estabelecidas no Brasil a partir da década de 1990, têm desempenhado um papel crucial na organização dos diversos setores da economia. A instalação dessas agências ocorre em um contexto de transição do paradigma do Estado social, caracterizado pelo exercício direto das atividades econômicas pelo Estado através da propriedade pública, para o paradigma do Estado regulador, no qual as atividades econômicas são conduzidas por empresas privadas, sob a regulamentação estatal (Gomes, 2006, p. 36).

O estabelecimento do modelo de agências reguladoras no Brasil ocorreu em um momento histórico particular, marcado pelo objetivo de conferir maior racionalidade à atuação do Estado e de abrir espaço para a participação de capitais privados, especialmente estrangeiros. Nesse período, houve uma alteração substancial na forma de intervenção do Estado na economia.

A escolha do modelo de agências reguladoras se baseava em sua autonomia, que tinha o propósito de transmitir aos investidores estrangeiros a garantia de que a gestão da economia brasileira seria conduzida com base em critérios técnicos, independentes de influências político-partidárias.

Como salientado por Binenbojm (2008, p. 253), “era essencial apresentar o Brasil como um investimento atrativo, assegurando aos investidores a preservação dos contratos estabelecidos e o respeito ao direito de propriedade”. Na verdade, a criação das agências reguladoras foi uma consequência das políticas do governo do presidente

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que seguiram as orientações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Isso foi necessário para negociar empréstimos internacionais.

Assim, as agências reguladoras brasileiras surgiram rapidamente porque um governo específico aderiu aos princípios de liberalização e abertura de mercados.

A falta de capacidade do Poder Legislativo para criar regras diretamente para setores da economia onde empresas privadas atuam rapidamente e precisam de regulação forte levou muitos países, incluindo o Brasil, a adotar o modelo de agências reguladoras.

Para que essas agências possam orientar as atividades econômicas como o Estado, é importante que usem seu poder legal para criar regras. Isso permite que elas estabeleçam regulamentos econômicos rapidamente, garantindo uma competição justa. No entanto, embora o modelo brasileiro de agências reguladoras tenha sido inspirado em outros sistemas jurídicos, especialmente dos Estados Unidos, e os poderes das agências no Brasil e nesses outros países sejam parecidos, o controle exercido aqui se apresenta menos rigoroso e menos organizado, em certa medida. Embora este estudo não se concentre em análises comparativas entre o modelo das agências reguladoras brasileiras e aqueles dos quais esse modelo foi derivado, é importante observar que o Congresso Nacional dos Estados Unidos desempenhou um papel significativo durante o longo caminho de desenvolvimento e melhoria da regulação em geral, enquanto o Congresso Nacional brasileiro teve seu envolvimento limitado aos processos relacionados à aprovação das leis que estabeleceram as agências reguladoras (Binenbojm, 2008, p. 272).

Após sua estabilização, as agências reguladoras adquiriram um papel crucial na produção de normas, ocasionalmente até superando o Poder Legislativo em quantidade de regulamentações emitidas (Araújo, 2018, p. 203-221).

Então, para fazer com que as agências reguladoras possam criar regras sem desrespeitar o princípio da separação de Poderes, é comum na doutrina concordar que é importante ter maneiras de controlá-las e torná-las responsáveis (Cuéllar, 2008; Justen Filho, 2002).

De acordo com a Constituição brasileira (Brasil, 1988), o Poder Legislativo desempenha um papel crucial na fiscalização das atividades do Poder Executivo. O art. 49 atribui ao Congresso Nacional a competência 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). Nesse mesmo contexto, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal têm o poder de convocar autoridades subordinadas ao presidente da República, incluindo ministros, para prestar informações (art. 50 da CRFB), além de poder encaminhar pedidos de informação por escrito.

Tendo em vista que as agências reguladoras fazem parte do Poder Executivo na estrutura constitucional brasileira, as mesmas formas de fiscalização legislativa são aplicadas às agências reguladoras. Além disso, as atividades das agências têm um impacto significativo dentro da esfera de competência do Poder Legislativo.

Ainda no contexto dos mecanismos de fiscalização sobre as agências reguladoras, temos o controle exercido pelo Congresso Nacional, que representa uma dimensão essencial no sistema brasileiro de regulação, estabelecendo mecanismos pelos quais o Poder Legislativo monitora e influencia as atividades dessas entidades. Essa supervisão tem como objetivo garantir que as agências atuem em consonância com os princípios democráticos, legais e constitucionais, buscando um equilíbrio entre a independência técnica que as agências precisam e a responsabilidade de prestar contas e ser transparente perante a sociedade (Dallari, 2003, p. 20).

Conforme apresentado anteriormente, a supervisão congressional acerca das agências reguladoras perpassa por diversos mecanismos de controle. Um dos principais instrumentos para o controle congressional das agências reguladoras é o decreto legislativo. Emitido pelo Congresso Nacional, esse ato normativo tem o poder de revogar atos normativos ou regulamentares das agências que ultrapassem suas competências ou estejam em desacordo com os interesses públicos. Esse tipo de controle, conhecido como repressivo, ocorre após a norma já estar em vigor.

Além disso, o Congresso exerce controle por meio de audiências públicas e em sessão s parlamentares de inquérito (CPIs) dedicadas a investigar o desempenho e as decisões das agências reguladoras. Esses mecanismos proporcionam uma oportunidade para os legisladores questionarem representantes das agências, debaterem temas relevantes e solicitarem esclarecimentos sobre suas ações.

Outra ferramenta crucial é a aprovação do orçamento das agências. Ao deliberar sobre a alocação de recursos financeiros para as agências reguladoras, o Congresso pode condicionar a liberação de verbas à apresentação de relatórios detalhados, ao cumprimento de metas específicas e à conformidade com padrões de desempenho estabelecidos (Araujo *apud* Cushman, 1941, p. 448).

Adicionalmente, o Congresso Nacional detém o poder de criar comissões permanentes ou temporárias para monitorar setores específicos e a atuação das agências relacionadas a esses setores. Essas comissões desempenham um papel vital na fiscalização contínua das agências e na elaboração de recomendações para melhorar suas práticas e procedimentos.

É crucial destacar que o controle congressional das agências reguladoras não visa comprometer a independência técnica dessas entidades, mas sim assegurar que suas ações estejam em conformidade com os interesses públicos, princípios democráticos e normas legais. Esse equilíbrio é essencial para o funcionamento eficaz do sistema regulatório, proporcionando uma supervisão democrática e transparente sobre as atividades das agências reguladoras no Brasil. Porém, a par desta abordagem teórica, faz-se necessário abordar como esses mecanismos se desenvolvem na prática e alguns de seus efeitos nas atividades das agências reguladoras.

3. O CONTROLE CONGRESSUAL SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS E SUAS ATIVIDADES: UMA ABORDAGEM EMPÍRICA

A realização de análises empíricas no Direito, especialmente no Direito Regulatório, é essencial para garantir que as decisões regulatórias e normativas sejam válidas e confiáveis (Coglianese, 2002; Nielsen, 2010). Coglianese (2002) destaca que, no Direito Administrativo, qualquer proposta para melhorar o desempenho das agências reguladoras é baseada, em parte, em uma análise descritiva dos problemas no campo e tem um modelo causal subjacente. Essas propostas estão ligadas ao diagnóstico realizado, o que significa que as descrições do mundo real e das relações causais são essenciais para melhorar o Direito Regulatório.

Além disso, esse tema tem ganhado atenção nas últimas décadas, com vários autores usando elementos da Ciência Política para entender melhor os conflitos entre as instituições envolvidas na seleção de líderes e aquelas relacionadas, como comissões e reuniões de líderes (Testa, 2011).

É importante ressaltar que, para fins do presente estudo, a análise empírica apresentada sobre o controle congressional no âmbito das agências reguladoras versa, quase na integralidade, sobre o relacionamento com o Senado Federal e os senadores.

Como é sabido, a seleção dos líderes das agências reguladoras é feita de maneira diferente das autarquias normais. Para as agências reguladoras, os líderes são escolhidos pelo chefe do Poder Executivo, mas precisam ser aprovados pelo Poder Legislativo. No âmbito federal, essa aprovação é realizada pelo Senado.

Em decorrência dessa dinâmica, temos que, de uma perspectiva institucional, o presidente desempenha um papel de liderança na formação e incentivo de governos de coligação e é responsável pelo processo de tomada de decisão política nos órgãos legislativos, nomeadamente por razões presidenciais: i) ser titular de iniciativas e mandatos para formar coligações de partidos, tendo em conta os interesses de obtenção de maioria parlamentar; ii) mobilizar os recursos dos partidos políticos para integrarem a base governamental de acordo com controle constitucional (cargos e alterações orçamentárias); iii) des-

frutar de poderes de definição de agenda, incluindo iniciar e influenciar processos legislativos (Lameiró, 2015).

Esses privilégios incluem também os relativos à organização administrativa, incluindo a nomeação de chefes de agências. Isso significa, por exemplo, que o presidente provavelmente antecipará posições assumidas pelos senadores e desistirá de indicações para cargos, mantendo assim o status quo e adiando a possibilidade de os senadores não aprovarem sua indicação (Limongi; Figueiredo, 1998). As nomeações para cargos de agências reguladoras também podem ser suscetíveis de pressão e negociação geradas pelo compromisso do presidente com a base de apoio parlamentar do seu partido. Embora esse cenário apresente vantagens claras sob múltiplas perspectivas, também acarreta custos associados que o presidente deve enfrentar.

A etapa de análise dos perfis e das sabatinas dos indicados institucionais é um processo estruturado que obedece a um conjunto de regras previstas no Regulamento Interno do Senado. No entanto, em concordância com Testa (2018), tem-se que, como em vários outros espaços parlamentares, é evidente que existem regras não escritas e acordadas que todos os membros do Congresso seguem para qualquer processo que ocorra dentro do corpo legislativo. Algumas dessas práticas informais incluem a definição da agenda do Plenário do Senado, a participação dos líderes partidários na eleição dos presidentes das comissões permanentes responsáveis pelas audiências e seus respectivos relatores nomeados, bem como o papel desempenhado por estruturas chamadas frentes e bancadas parlamentares, que podem ser cruciais na aprovação da indicação.

Não é raro que as frentes e bancadas parlamentares exijam do Poder Executivo habilidade e agilidade para superar as dificuldades de um governo minoritário, formando coalizões (Batista, 2013). A complexidade das coalizões muda a cada governo e até mesmo durante o mandato de um presidente. Quanto mais opositores houver, maiores serão as dificuldades na tomada de decisão, pois será mais difícil chegar a um acordo preferível para todos em comparação com a situação atual (Batista, 2014).

Voltando ao contexto do problema de pesquisa debatido neste trabalho, há expectativa de que os mecanismos de controle congressional sobre as agências reguladoras, em sua maioria, geram resultados

aderentes com o papel das agências, apesar de eventuais investidas da oposição na tentativa da reprovação do indicado.

Nesse sentido, é possível identificar agências que, apesar de gozarem de independência formal, atuam de forma alinhada com os interesses dos agentes políticos e dos seus constituintes. Estas agências seriam independentes do ponto de vista formal, mas as suas ações não seriam exatamente autônomas.

3.1 A relação jurídico-institucional das agências com o Parlamento brasileiro e os mecanismos de controle deste sobre as atividades daquelas

O exercício da função administrativa é orientado por princípios e normas que representam a vontade do povo concretizada pelo Poder Legislativo; sendo assim, é de se esperar que as decisões dos representantes do povo sejam concretamente implementadas pelo gestor público (Llanos, 2005, p. 9).

A premissa acima justifica a importância e relevância do controle parlamentar como um elemento que realmente promove a democracia, uma vez que é por meio dos mecanismos desse tipo de controle que se realiza o sistema de freios e contrapesos, de suma importância ao Estado democrático de direito.

O controle parlamentar tem a missão de fiscalizar a atividade administrativa, fazendo as correções de eventuais desvios que possam levar à violação de direitos individuais ou do interesse público. Além disso, impõe à administração pública o exercício de sua função de maneira transparente e sem qualquer tipo de arbitrariedade (Medaur, 2012, p. 16).

A Constituição Federal disponibilizou uma diversidade de instrumentos para o exercício do controle parlamentar, de modo que a operacionalização desses mecanismos implicará maior ou menor grau de eficácia do controle exercido.

O controle da administração pública pelo Parlamento está presente no art. 49, X, da Constituição Federal, que preleciona caber exclusivamente ao Congresso Nacional fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo diretamente ou, ainda, por meio do Senado ou da Câmara dos Deputados.

Os mecanismos de controle de cunho parlamentar da administração previstos na Constituição Federal são os seguintes: pedidos escritos de informação aos ministros de Estado; convocação para o comparecimento de autoridades; sabatina de autoridades; fiscalização de atos da administração pública direta e indireta; comissões parlamentares de inquérito; ratificação ou aprovação de decisões e atos do Poder Executivo; fiscalização financeira e orçamentária; sustação de atos normativos do Poder Executivo; e recebimento de petições e reclamações dos cidadãos.

Desse modo,

[...] não se exalta hipótese de existência de entidades públicas em desacordo com a possibilidade de um efetivo controle de legalidade e financeiro de sua atuação pelo Poder Legislativo, mesmo considerando as repetidas tentativas das suas respectivas leis infraconstitucionais de conceder forçosa e farta independência a tais entidades, fato, logicamente, destoante do constitucional papel do Poder Executivo. (Moreira Neto, 2005, p. 572-574.)

Sob o prisma orgânico, de acordo com a doutrina, há três modalidades gerais do controle parlamentar, sendo duas diretas e uma indireta. Sobre a primeira modalidade, a direta, relaciona-se ao controle exercido pelos plenários legislativos e o exercido por suas comissões; quanto à modalidade indireta, diz respeito ao controle exercido por órgãos auxiliares, quando constitucionalmente instituídos.

Ainda segundo a doutrina, considerando o critério dos efeitos, há duas modalidades, sendo elas a preventiva (de cunho fiscalizatório) e a repressiva (de cunho suspensivo, anulatório ou punitivo) (Moreira Neto, 2005, p. 572-574). A materialização dessa classificação vem exemplificada do seguinte modo na Carta Magna de 1988:

a) Controle parlamentar direto preventivo por plenários legislativos: (a.1) art.48, III, VI, VIII – de maneira coparticipava com o presidente da República; (a.2) como controle prévio exclusivo: arts. 49, II, III, IV, VIII e X; 50 e § 2º; e 52, III, V, VI.

b) Controle parlamentar direto repressivo por plenários legislativos: (b.1) arts.49, V e IX; 51, I; e 52, I e II.

c) Controle parlamentar direto preventivo pelas Comissões:
(c.1) art. 58, § 2º, III, IV e § 3º.

d) Controle parlamentar indireto preventivo e repressivo:
(d.1) arts. 70 e 71.

Nesse diapasão, infere-se que a atividade executiva do Estado não possui prerrogativa para atuar à revelia do Congresso Nacional, devendo, assim, a administração, independentemente de sua extensão ou origem, e sempre que necessário, prestar informações e esclarecimentos.

Entretanto, e levando em consideração o princípio da tripartição dos Poderes do Estado, afirma-se não haver uma relação de subordinação entre os dois Poderes. O controle existente se restringe ao ato administrativo lavrado com base na respectiva lei que o prevê, sendo exercido, segundo a doutrina, de duas formas: controle direto de legalidade dos atos da administração pelo Congresso Nacional – controle de legalidade; e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública, exercida com auxílio do Tribunal de Contas – controle financeiro (França, 2016, p. 117-118). Nesse sentido, a doutrina ainda esclarece:

Obrigatoriamente, as leis criadoras das entidades públicas conformadoras da Administração precisam estabelecer os limites da atuação destas, visando à possibilidade de fiscalização externa – com friso ao controle em destaque. De igual maneira deve ocorrer com os correspondentes regimentos internos dos órgãos Executivos que compõem a Administração. Isto é, há formalmente a obrigatoriedade de instituir e de viabilizar meios concretos do controle legislativo de suas atividades, sob pena de inconstitucionalidade da respectiva lei ou regimento – quando houver ameaça de impedir tal controle. A ameaça ocorre, vale ressaltar, quando o Executivo se exime de forma furtiva da verificação de conformação dos seus atos pelo Legislativo, como, por exemplo, acontece na subjetivação de sua atuação normativa ou no doloso não estabelecimento de critérios objetivos de verificação de sua atuação. Ao caso em tela, observa-se tal situação, dentre outras, quando o ente estatal se esconde atrás da cortina de sua suposta tecnicidade específica. (França, 2016, p. 117-118.)

Não se trata de um controle de mérito quanto à atuação do Executivo, mas somente de legalidade de seus atos. Nesse sentido, é dever incondicional do Executivo viabilizar, da melhor maneira possível, por meio do estabelecimento de critérios objetivos, a verificação da consonância constitucional de sua atuação pelo Legislativo (França, 2016, p. 117-118).

Essa supervisão, além de possuir caráter corretivo do exercício do Poder Executivo, constitui-se também numa forma de proteger a correta e estrita aplicação da lei. Desse modo, além da preocupação de não errar, em decorrência da aludida fiscalização próxima do Legislativo, tem-se também a certeza e segurança de que esse controle realmente estará visando à compatibilidade dos atos administrativos à lei, conseqüentemente, ao interesse público, quando essa adequação, também, atender aos valores do direito (França, 2016, p. 117-118).

Assim, conclui-se que o controle legislativo possui a incumbência de garantir a própria independência da administração pública em face das pressões políticas externas, posto que os atos praticados por ela possuem uma permanente e “[...] próxima observação da função do Estado responsável pelo freio de seu eventual abuso de poder, tal como o Judiciário, a terceira função do Estado responsável por essa estruturação concatenada no exercício do Poder pelo Estado” (França, 2016, p. 117-118).

3.2 Os mecanismos de controle parlamentar

Os dispositivos de controle parlamentar das agências reguladoras desempenham uma função vital no contexto do sistema regulatório brasileiro, possibilitando ao Poder Legislativo monitorar essas entidades para assegurar sua conformidade com os princípios democráticos, legais e constitucionais. Diversas ferramentas são empregadas para efetivar esse controle:

Decreto Legislativo

Como ferramenta central, o decreto legislativo confere ao Congresso Nacional a prerrogativa de revogar atos normativos ou regula-

mentares das agências que ultrapassem suas competências ou estejam em desacordo com os interesses públicos. Esse controle repressivo é exercido após a norma já estar em vigor.

Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)

As CPIs são instauradas para investigar questões específicas, incluindo o desempenho e as decisões das agências reguladoras. Essas comissões possuem o poder de convocar depoentes, requisitar documentos e conduzir investigações aprofundadas para esclarecer possíveis irregularidades ou questões controversas.

Aprovação do Orçamento

O Congresso Nacional, ao aprovar o orçamento das agências reguladoras, pode condicionar a liberação de recursos à apresentação de relatórios detalhados, ao cumprimento de metas específicas e à conformidade com padrões de desempenho determinados. Isso estabelece uma conexão direta entre o financiamento das agências e sua responsabilidade perante o Legislativo.

Comissões Parlamentares Permanentes ou Temporárias

O Congresso Nacional pode criar comissões permanentes ou temporárias destinadas a monitorar setores específicos e a atuação das agências vinculadas a esses setores. Essas comissões assumem a responsabilidade contínua de fiscalizar as agências, elaborar relatórios e formular recomendações para aprimorar suas práticas.

Projetos de Lei e Resoluções

O Legislativo pode propor projetos de lei e resoluções com o intuito de modificar a estrutura, competências ou funcionamento das agências reguladoras. Essas propostas legislativas refletem a intenção do Congresso de moldar o ambiente regulatório de acordo com os interesses públicos e as necessidades da sociedade.

Audiências Públicas

O Congresso Nacional realiza audiências públicas específicas para debater assuntos relacionados às agências reguladoras. Essas sessões oferecem aos legisladores a oportunidade de inquirir representantes das agências, analisar suas ações e discutir temas relevantes, promovendo a transparência e a participação pública.

Esses mecanismos de controle parlamentar não buscam comprometer a autonomia técnica das agências reguladoras, mas têm como objetivo garantir que essas entidades operem em sintonia com o interesse público e os princípios democráticos. O equilíbrio entre independência técnica e supervisão parlamentar é essencial para um sistema regulatório eficaz e sensível às demandas da sociedade.

Para fins do presente trabalho, que tem por objetivo analisar os mecanismos de controle congressional sobre as agências reguladoras, sua frequência de utilização e se esta utilização gera resultados juridicamente aderentes³ com o papel da agência, serão analisados os mecanismos do controle parlamentar sob o prisma dos arts. 49 a 52, 58, 70, 72 e 73 da Constituição Federal, os quais contemplam:

a) pedidos escritos de informação aos ministros de Estado sobre temas afetos às agências reguladoras vinculadas aos respectivos ministérios;

b) convocação de autoridades de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestar esclarecimentos sobre temas afetos às agências reguladoras vinculadas aos respectivos órgãos;

c) sabatina de diretores e dirigentes de agências reguladoras;

d) realização de audiências públicas com os respectivos titulares das agências reguladoras;

e) comissões parlamentares de inquérito;

f) fiscalização financeira e orçamentária;

g) sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar;

h) recebimento de petições e reclamações dos cidadãos.

³ Compatíveis com a atuação da instituição à qual se destina a ocupação do cargo.

Para fins de uma análise empírica, serão avaliados, neste trabalho, especificamente, os critérios: (c) sabatina de diretores e dirigentes de agências reguladoras; (d) realização de audiências públicas com os respectivos titulares das agências reguladoras; e (g) sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar.

Visto que os mecanismos de controle não estão, necessariamente, relacionados entre si, a ordem da apresentação foi organizada de modo a proporcionar a melhor compreensão e adequação técnica aos objetivos propostos no presente trabalho.

3.2.1 Sustação de atos normativos emanados de agências reguladoras pelo Legislativo e leis *ad hoc*

A fim de ilustrar o que se pretende explicitar no presente tópico, será necessário um retorno ao ano de 2011, quando a Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) editou a Resolução n. 52/2011, que dispõe sobre

[...] a proibição do uso das substâncias anfepramona, femproporex e mazindol, seus sais e isômeros, bem como intermediários e medidas de controle da prescrição e dispensação de medicamentos que contenham a substância sibutramina, seus sais e isômeros, bem como intermediários e dá outras providências.

A norma em comento, ao limitar, nesses medicamentos, o uso da substância sibutramina a uma dose diária de 15 mg, deu azo a algumas polêmicas entre parlamentares, os quais, não conformados com as implicações suscitadas pela resolução, suspenderam-na por intermédio do Decreto Legislativo n. 273/2014, fato que jamais havia ocorrido desde que as agências reguladoras foram criadas, ainda no ano de 1990. Tratou-se do primeiro (e até hoje o único) ato normativo emanado de uma agência reguladora que foi sustado pelo Congresso (Jordão, 2023).

A sustação desse ato gerou, por parte das instituições envolvidas, reações diversas. A Anvisa, de forma imediata, editou a Resolução n. 50/2014, que limitava o uso para as quatro substâncias mencionadas. Subsecutivamente, o Congresso Nacional aprovou a Lei n.

13.454/2017, que possuía um artigo único, autorizando “[...] a produção, a comercialização e o consumo, sob prescrição médica no modelo B2, dos anorexígenos sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol”. Essas substâncias são anorexígenos derivados da anfetamina que têm a função de atuar no sistema nervoso central, uma vez que inibem as vias cerebrais que estimulam o apetite, reduzindo a fome e, concomitantemente, aumentando o gasto energético do corpo.

Destaca-se que essa lei foi alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.779/DF, e, nos termos do voto vencedor, fixou-se o entendimento sobre sua inconstitucionalidade material, porquanto a “atuação do Estado por meio do poder legislativo não poderia, sem elevadíssimo ônus de inércia indevida ou dano por omissão à proteção da saúde por parte da agência reguladora, autorizar a liberação de substâncias sem a observância mínima dos padrões de controle previstos em lei e veiculados por meio das resoluções da Anvisa, decorrentes de cláusula constitucional expressa” (ADI n. 5.779/DF).

A Anvisa compreendeu que o entendimento do legislador não permitia que o registro de medicamentos mencionados fosse dispensado, mas apenas impedia a agência “[...] de proibir sua produção, comercialização e consumo por ato próprio” (CRM/PR, 2018).

Desse modo,

a Agência manteve a referida regulação sobre limites de doses diárias de uso das mencionadas substâncias anorexígenas. A inconstitucionalidade da lei em questão veio a ser declarada no âmbito do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.779, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS), tendo o Supremo Tribunal Federal (STF) destacado a necessidade de se preservar a competência técnica da Anvisa. (Jordão, 2023, p. 2.)

Vê-se, portanto, que o STF declarou a inconstitucionalidade da norma que, no mesmo sentido do decreto legislativo, limitava o poder normativo da agência reguladora *ad hoc*.

No mesmo sentido foi a decisão do Supremo Tribunal Federal quando, por maioria, reconheceu que a Lei n. 13.269/2016, que permitia o uso da fosfoetanolamina sintética, conhecida como “pílula do câncer”, por pacientes diagnosticados com neoplasia maligna, era in-

constitucional. A decisão foi tomada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.501, movida pela Associação Médica Brasileira (AMB).

O ministro Marco Aurélio, relator do caso, enfatizou ser responsabilidade da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) permitir a distribuição de substâncias químicas, desde que haja protocolos cientificamente comprovados. Na oportunidade, o ministro ressaltou que, de acordo com a Lei n. 6.360/1976, a aprovação do produto é exigida para sua industrialização, comercialização e importação com fins comerciais e, na sua visão, devido ao princípio da separação dos Poderes, o Congresso Nacional não pode autorizar, de forma genérica e abstrata, a distribuição de medicamentos. Apontou que o Congresso, ao permitir a distribuição da fosfoetanolamina sem uma análise prévia de viabilidade sanitária, falhou em seu dever constitucional de proteger a saúde da população. O ministro destacou que a esperança da sociedade nos medicamentos, especialmente aqueles usados para tratar doenças como o câncer, não pode ignorar a ciência. Concluiu que não é mais aceitável buscar cegamente pela cura sem o devido cuidado com a segurança e eficácia dos medicamentos utilizados. Garantir o direito à saúde exige que o Estado cumpra a obrigação de garantir a qualidade dos medicamentos, submetendo-os a rigorosos critérios científicos para evitar enganos, charlatanismo e efeitos prejudiciais.

Esses breves relatos servem de pano de fundo para o que será exposto a seguir, uma vez que registram, de um lado, o conflito entre a extensão e os limites do poder normativo das agências reguladoras e, de outro, o poder do Congresso de fiscalizá-lo e limitá-lo via promulgação de decretos legislativos (PDLs) ou de leis.

O art. 49, V, da CRFB preconiza ser responsabilidade do Congresso fiscalizar, em caráter extraordinário, o exercício da atividade típica do Poder Legislativo desempenhada pelo Executivo, dando àquela instituição o poder de, eventualmente, suspender atos normativos do Poder Executivo que excedam os limites do poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa, conforme reza a Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, a doutrina registra:

A edição de decreto legislativo para sustar um ato regulamentar constitui prerrogativa de controle jurídico, na medida em que pressupõe uma atividade cujo objetivo é identificar des-

vios do padrão de legalidade e restaurar a ordem normativa. (Jordão, 2023, p. 4.)

Embora essa competência tenha partido de uma instituição política, nesse caso, do Congresso Nacional, a especificidade característica jurídica do controle transcorre (ou ao menos deveria) da necessária subordinação da medida sustatória à identificação de um vício de juridicidade (Romero, 2019, p. 17).

Assim, observam-se, na doutrina, algumas divergências quanto ao fato de sua aplicação referir-se, preponderantemente, aos atos do presidente da República ou à possibilidade de ser expandida para atos provindos de outros órgãos ou entidades do Poder Executivo.

Quanto à primeira corrente, esta vislumbra ser objeto de controle que coadune com atos expedidos do chefe do Poder Executivo somente decretos regulamentares e atos de delegação legislativa em sentido estrito, o que denota o entendimento de que “[...] atos administrativos oriundos de outras autoridades não estariam abarcados pela prerrogativa de sustação por parte do Congresso Nacional” (Jordão, 2023, p. 4).

Essa interpretação vai ao encontro literal do que rezam os arts. 84, IV, e 68, *caput*, da CF, que dispõem, de modo respectivo,

Ser o exercício do poder regulamentar função privativa do Presidente da República, bem como ser a delegação legislativa pelo Congresso Nacional, em caráter primário, do poder de editar normas legais, igualmente uma possibilidade constitucionalmente permitida tão somente ao chefe do Executivo. (Jordão, p. 4-5.)

A segunda linha de pensamento traz uma ideia contraditória à primeira, já que admite a ideia de que a função de regulamentação é de responsabilidade tanto do chefe do Poder Executivo quanto dos demais órgãos e entidades da administração (Jordão, p. 4-5).

Dessa forma, tem-se a seguinte observação por parte desta corrente:

[...] se a finalidade do art. 49, V, da CRFB/1988 é viabilizar a proteção, pelo Poder Legislativo, da sua competência típica contra eventual ânimo legiferante do Poder Executivo – o que

se revela, a priori, uma atividade arbitrária, pois o Executivo não tem competência, como regra geral, para editar atos com força de lei, somente o fazendo de forma excepcional (como as leis delegadas e medidas provisórias) –, então não haveria por que restringir sua incidência a atos do Presidente da República. Nessa visão, a interpretação que atende à finalidade constitucional dessa atribuição constitucional ao Congresso Nacional seria permitir-lhe sustar todo e qualquer ato normativo, de qualquer instância do Poder Executivo, que possa caracterizar usurpação de competências privativas do Poder Legislativo ou excessos em face de uma competência normativa que a lei pudesse ter atribuído, de forma sempre limitada (com standards), a uma entidade da Administração Pública indireta. Por se tratar de norma constitucional originária, prevista na Constituição desde a sua promulgação, em 1988, o art. 49, V, da CRFB não poderia ter feito referência explícita a entidades que só vieram a ser criadas posteriormente. Esse é o caso das agências reguladoras, cuja existência e poder normativo só ganharam assento no ordenamento jurídico brasileiro a partir da segunda metade da década de 1990. (Jordão, 2023, p. 5.)

Em meio a essa divergência de doutrinas, não se pode deixar de questionar e, muito menos, ignorar o recurso ao dispositivo constitucional por parlamentares não conformados com as normas emitidas por agências reguladoras. Esse expediente foi objeto de detalhada pesquisa publicada em 2023, trazendo a lume alguns resultados interessantes quanto ao tema ora explanado aqui e que serão analisados a seguir.

3.2.2 Projeto de decreto legislativo como instrumento de fiscalização no âmbito das agências reguladoras

O decreto legislativo, de acordo com o professor João Trindade (2016), é um ato normativo primário emitido pelo Congresso Nacional para regulamentar assuntos de competência exclusiva do Poder Legislativo. Em linhas gerais, o decreto legislativo não gera efeitos externos; no entanto, é conhecido que o Congresso Nacional possui a prerrogativa de, por meio desse instrumento (conforme previsto no art. 49, V, da CF), anular a ação do Poder Executivo que ultrapasse os limites do

poder regulamentar ou da delegação legislativa. Esse tipo de controle é denominado repressivo, pois ocorre após a criação da norma.

Conforme explicado por Trindade (2016), se o presidente da República, sob o pretexto de elaborar um decreto regulamentar (conforme o art. 84, IV), abordar assuntos reservados à legislação, o Congresso tem a capacidade de suspender a eficácia desse dispositivo total ou parcialmente por meio do decreto legislativo.

Cabe ressaltar que, se a suspensão da lei ou do decreto ocorrer de maneira inadequada, qualquer parte legitimada constitucionalmente tem o direito de apresentar uma ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF), judicializando assim o controle de constitucionalidade, como exemplificado no caso da ADIn n. 748-3/RS. Importante destacar também que o decreto legislativo não é aplicável para suspender atos do Poder Judiciário.

Portanto, o Congresso dispõe de uma ferramenta crucial, o decreto legislativo, para exercer o sistema de *checks and balances* (pesos e contrapesos), garantindo a harmonia entre os Poderes, conforme previsto no art. 2º da Constituição Federal. É relevante observar que, antes da Constituição de 1988, a única menção em nosso ordenamento jurídico a uma possibilidade similar de anulação de ato normativo do Executivo ocorreu na breve Constituição Federal de 1934 (art. 91, inciso II).

Assim, a utilização do decreto legislativo é considerada de extrema importância como meio de controle, oferecido pelo constituinte originário para evitar a desvalorização da função legislativa do Congresso Nacional, refletindo essa importância também no âmbito judiciário.

Tendo o trabalho como um dos seus objetivos específicos identificar a existência de projeto de decreto legislativo exitoso em sustar atos normativos de agências reguladoras, no decorrer deste estudo, é imperativo destacar que alicerçamos nossa pesquisa em uma investigação anterior de significativa relevância no campo. A pesquisa precursora, conduzida por Eduardo Ferreira Jordão, Natasha Schmitt Caccia Salinas, Patrícia Regina Pinheiro Sampaio e Beatriz Scamilla Jardim de Moraes Oliveira, publicada em 2023 pela *Revista Direito GV*, forneceu uma base sólida e informações valiosas que orientaram a elaboração do presente trabalho. Ao integrar as descobertas e metodologias dessa pesquisa anterior, buscamos enriquecer a abordagem atual e fortale-

cer a robustez das conclusões a serem extraídas. Essa interconexão entre as duas pesquisas não apenas contribui para a contextualização do nosso estudo, mas também ressalta a continuidade e a evolução do conhecimento na área em questão.

A pesquisa em comento utilizou, como marco temporal, os PDLs entre janeiro de 1997 e dezembro de 2019, que visasse à regulação de matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem a sanção do presidente da República. Escolha justificada pelo fato de a lei de criação da primeira agência reguladora brasileira ter sido aprovada em 26 de dezembro de 1996, o que denota a inexistência de trabalhos anteriores a essa data de grande relevância para a presente análise.

Para a seleção dos PDLs analisados e utilizados no referido trabalho, inicialmente foram encontrados 273 PDLs que, refinados um pouco mais, se tornaram 163. O número foi reduzido para 144, quando considerados os PDLs que adquiriram nova numeração porque chegaram à Casa revisora para conclusão da tramitação do projeto.

Ao final, a pesquisa foi realizada com 158 propostas de sustação de atos normativos de agências reguladoras, sendo esse o universo da análise realizada. Do total, 144 foram originários da Câmara dos Deputados e apenas 14 do Senado Federal.

Foram analisadas quantitativamente variáveis, como frequência de propositura dos PDLs ao longo do tempo, origem parlamentar e temática, bem assim tempo de tramitação desses processos. A leitura na íntegra dessas proposições permitiu, também, que fossem identificados os tipos argumentativos principais adotados pelos congressistas na propositura de PDLs.

E, finalmente, visando a investigar *se* e como as agências reagem quando suas normas são contestadas pelos parlamentares, foi consultado, individualmente, no site das agências que tiveram suas normas contestadas por meio de PDLs, o *status* de cada uma delas.

Ainda de acordo com a pesquisa, os resultados apontaram para o fato de que, conquanto haja incerteza quanto à aplicabilidade do art. 49, V, da CRFB a essas entidades, desde o ano 2000, o Congresso Nacional vem propondo PDLs visando à suspensão de atos normativos das agências reguladoras.

A pesquisa constatou ainda que, desde a sustação do primeiro e único ato normativo de uma agência reguladora, que ocorreu em 2014, o número de proposições de PDLs foi crescente a partir de então, tanto que, nos cinco anos anteriores à publicação do referido trabalho, o Congresso apresentou 70% de todos os PDLs até hoje propostos em face de atos das agências reguladoras, prática essa que não se apresentou de modo uniforme, uma vez que há um dissenso em relação a situações que justificam a aplicação do art. 49, V, da CRFB.

Segundo dados da pesquisa, o argumento primário mais utilizado pelos parlamentares para propor um PDL foi o de “inconveniência social da opção normativa”. Tal justificativa, registram os autores, vai além das

[...] hipóteses de autorização constitucional para a edição de PDLs. Esse dado é ilustrativo da constatação de que o processo de aceitação do modelo das agências reguladoras ainda está em fase de construção. A ideia de deferência às decisões das agências parece ser duramente confrontada quando parlamentares tentam invalidar atos normativos que simplesmente consideram inconvenientes. (Jordão, 2023, p. 25.)

De todo modo, ainda segundo os autores, os parlamentares, quando se valem de tal expediente, ao menos tentam demonstrar que as agências estavam, na verdade, de forma inoportuna, inovando no mundo jurídico, justificativa essa que, um pouco mais elaborada, tem amparo na ordem constitucional vigente. Nas palavras dos autores:

Como visto, os outros três tipos argumentativos – violação de normas legais ou constitucionais, extrapolação do espaço de liberdade conferido pela lei e usurpação de competência de outras instituições (nesse último, referindo-se aos casos em que se alude à usurpação das atribuições do Congresso Nacional) – parecem se encaixar, em alguma medida, nos termos do dispositivo constitucional. Tendo em vista que, na maioria dos casos em que a inconveniência foi invocada, o argumento apareceu associado a um desses fundamentos “jurídicos”, pode-se dizer que os parlamentares se preocupam em tentar moldar a argumentação para a edição de PDLs dentro da moldura constitucional do art. 49, V, da CRFB. Essa afirmação, de outro lado, não desmerece a conclusão anteriormente mencionada sobre a quantidade de vezes em que o argumento da

“inconveniência” aparece, na medida em que, tecnicamente, ele não deveria ser jamais invocado, por ausência de previsão constitucional. (Jordão, 2023, p. 25.)

Ainda de acordo com a referida pesquisa, os dados apontaram que as tentativas de controle das ações das agências reguladoras mediante a apresentação de projetos de decreto legislativo não é medida à qual recorram exclusivamente partidos de oposição, visto que, contrariamente a essa presunção, constatou-se um número elevado de PDLs apresentados por representantes de partidos da base governista, o que sugere a existência de pontos de tensão entre partidos da coalizão e Poder Executivo em torno de questões regulatórias sensíveis.

Pôde-se apurar, também no respectivo trabalho, que o processo legislativo traz uma variedade de entraves no que concerne à aprovação de um PDL, de sorte que, “[...] até hoje, a maioria dos PDLs não ultrapassou a segunda fase do processo legislativo, correspondente à discussão da proposição em comissões temáticas” (Jordão, 2023, p. 25). Para se ter uma ideia, até o momento da publicação do referido trabalho, apenas cinco PDLs tramitaram na Casa revisora, e todos eles em regime de urgência ou prioridade, situação essa

[...] que dispensa uma série de exigências e etapas do processo legislativo ordinário. Esses dados sugerem que o PDL não parece ser um mecanismo efetivo para o controle de legalidade ou constitucionalidade dos atos das agências reguladoras.

Verificou-se, no entanto, que outra régua pode ser utilizada para medir a efetividade dos PDLs como mecanismos de controle político (lembrando-se, uma vez mais, de que se trata de desvio da finalidade do instituto, que não ostenta fundamento de controle político). (Jordão, 2023, p. 25.)

Em que pese parecer equivocada a última afirmação dos autores – dado que, por ser uma Casa política, não deve causar espécie o fato de seus membros se utilizarem de seu ferramental justamente para fazer pressão política –, parece ser evidente a relevância do referido mecanismo, ainda que de seu uso não decorra efeito jurídico prático imediato.

De todo modo, à guisa de conclusão para o presente tópico, registra-se que (i) a previsão do controle pelo Poder Legislativo de atos normativos emanados pelo Poder Executivo tem assento constitucio-

nal; (ii) em que pese a hierarquia da previsão constitucional, a dificuldade de tramitação dos projetos de decreto legislativo e as interpretações adotadas pelas agências reguladoras e pelo Judiciário acabam esvaziando o mecanismo; (iii) mesmo nos casos em que o Congresso Nacional logra aprovar leis, com a devida sanção do presidente da República, se sobrepondo a decisões pontuais de agências reguladoras, o Judiciário tem decidido, outrossim, no sentido de invalidar tais normas e afirmar a autonomia das agências reguladoras; (iv) ademais de todo este quadro, os parlamentares seguem propondo projetos de decreto legislativo com o objetivo de sustar normas de agências reguladoras, o que parece denotar que o Congresso brasileiro ainda não encontrou outros mecanismos para influir diretamente nas deliberações das agências reguladoras.

3.2.3 Realização de audiências públicas com os respectivos titulares das agências reguladoras

A previsão legal das audiências públicas no Brasil encontra respaldo na Lei n. 9.784/1999, configurando-se como um mecanismo integrante do processo administrativo federal. Essa ferramenta visa a orientar a função administrativa desempenhada pelos entes da administração pública direta e indireta, abrangendo os três Poderes da União. Além da sua inclusão na referida lei, a audiência pública é contemplada em legislações específicas que regulam questões ambientais, incluindo o ambiente urbano regido pelo Estatuto da Cidade, bem como licitações e contratos administrativos, concessão e permissão de serviços públicos, serviços de telecomunicações e atuação das agências reguladoras.

Quanto ao enfoque doutrinário sobre as audiências públicas, diferentes perspectivas são apresentadas. Autores como Odete Medauar e Celso Antônio Bandeira de Mello as abordam como parte integrante do processo administrativo, incumbidas das “atividades de averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão”. Por sua vez, Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari observam as audiências públicas como um meio de promover a publicidade, facilitando “maior publicidade e participação” dos cidadãos no processo decisório. Vera C. C. M. Scarpinella Bueno analisa predominantemente a audiência pública sob a ótica da simplificação e eficiência do processo administrativo,

contribuindo para democratizar e legitimar as decisões da administração pública.

A audiência pública, como objeto central deste estudo, é percebida como um instrumento que conduz a decisões políticas ou legais com legitimidade e transparência. Essa instância no processo decisório administrativo ou legislativo possibilita que a autoridade competente abra espaço para que todas as pessoas afetadas pela decisão expressem suas opiniões antes do desfecho do processo. Apesar de ter caráter consultivo e não vinculante, as opiniões apresentadas durante a audiência pública devem ser consideradas pela autoridade na tomada de decisão, proporcionando acesso igualitário a diversas perspectivas sobre a matéria em discussão.

Neto (1992) define a audiência pública como um

instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e grupos sociais determinados, visando à legitimação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação conceitual. (Neto, 1992, p. 88.)

Além de cumprir o papel no exercício da função administrativa, a audiência pública no Brasil também é aplicada para subsidiar a função legislativa, judiciária e a missão institucional do Ministério Público. No contexto da realização de audiências públicas com os titulares das agências reguladoras, destaca-se que a legislação brasileira prevê a convocação dessas audiências para a realização da função administrativa em qualquer um dos Poderes da União, inclusive nos casos específicos que envolvem agências reguladoras, meio ambiente, licitações e contratos administrativos, concessão e permissão de serviços públicos e serviços de telecomunicações. A audiência pública, portanto, é um instrumento essencial para a realização da missão institucional do Ministério Público e para subsidiar tanto o processo legislativo quanto o processo judicial nas ações de controle concentrado da constitucionalidade das normas.

O requisito fundamental para a realização de audiências públicas é a relevância da questão em discussão. Essa relevância é determinada pela presença do “interesse coletivo de reconhecida importância”. Em outras palavras, a decisão no processo deve ter potencial para influenciar efetivamente a esfera de interesse de outras pessoas na coletividade. Exemplos paradigmáticos dessa relevância são encontrados em questões que envolvem os interesses dos consumidores e a preservação do meio ambiente.

No tocante à convocação para comparecimento de autoridades, refere-se à solicitação para que ministros de Estado compareçam a fim de prestar contas e informações de suas atividades administrativas, perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal. Aqui podem ser solicitadas informações acerca das agências reguladoras vinculadas às respectivas pastas (Fuchs, 2005, p. 71).

Para essa convocação, prevista no art. 50 da CF, são legitimados ativos a Câmara dos Deputados e o Senado Federal ou ainda suas comissões. Nesse caso, diferentemente do que ocorre no caso do pedido escrito de informação,

[...] o dispositivo constitucional não definiu a competência taxativa das mesas para a convocação, mas diante do entendimento de que se a permissão for concedida indiscriminadamente a quaisquer parlamentares poderá ocorrer uma manipulação político-partidária do mecanismo de solicitação de informações, o artigo deve ser interpretado de maneira restritiva, limitando a competência às respectivas mesas ou presidentes das comissões. Semelhantemente ao que ocorre nos pedidos escritos, a legitimidade passiva recai sobre os Ministros de Estado e agentes públicos subordinados à presidência. No caso do mecanismo em questão, nem o dispositivo constitucional, ou a Lei Federal n. 1.079/50, estabeleceu prazo para o comparecimento da autoridade convocada, de maneira que se deve inferir que a apresentação deve ocorrer na sessão ordinária imediatamente posterior à convocação ou, excepcionalmente, em sessão extraordinária convocada exclusivamente para essa finalidade, salvo as hipóteses em que, do instrumento de convocação, constar data e horário determinados para o comparecimento. (Pacce, 2014, p. 383.)

Caso não haja o comparecimento justificado do inquerido, este poderá incorrer em crime de responsabilidade.

De todo modo, cumpre esclarecer que a praxe parlamentar se fixou no sentido de, em vez de se convocarem os ministros, realizarem-se audiências públicas com a presença dos ministros ou de diretores e mandatários de agências reguladoras, cujo comparecimento é, em tese, opcional. Nesse sentido, foi incluído, em 2013, dispositivo no Regimento Interno do Senado Federal (art. 96-A) determinando que os dirigentes de agências reguladoras compareçam anualmente às reuniões de comissões conjuntas para prestarem esclarecimentos sobre suas atividades, sem, contudo, prever qualquer consequência prática em caso de não comparecimento.

Para se demonstrar tal prática, basta observar, com base em levantamento realizado a partir de relatórios da Presidência do Senado,⁴ datados a partir de 1999,⁵ que foram aprovados em comissões do Senado Federal 34 requerimentos de convocação de autoridades, ao passo que, no mesmo período, foram aprovados 67 convites a autoridades de igual hierarquia, o que deixa evidente a preferência dos senadores pelo convite em vez da convocação.

Nessa mesma linha, então, é que, quando os senadores desejam esclarecimentos sobre assuntos afetos a agências reguladoras, mesmo podendo, como registrado acima, convocar o ministro ao qual a agência esteja vinculada, optam por convidar os dirigentes de agências reguladoras para audiências públicas. Em que pese o caráter não obrigatório da presença das referidas autoridades, os dados sugerem que tal expediente tem sido utilizado com grande frequência e que os dirigentes, de fato, comparecem às reuniões das comissões.

Também de acordo com os dados constantes nos relatórios anuais da Presidência do Senado, têm-se que, na Legislatura⁶ 1999-

4 Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2022>.

5 Tal como se explicitará mais adiante, todos os levantamentos de proposições legislativas utilizados no presente trabalho tomam como marco inicial o ano de 1999, primeiro ano da primeira legislatura posterior à criação da primeira agência reguladora.

6 É importante registrar que aqui os dados serão agregados por legislatura, já que, nestes períodos de quatro anos, estão compreendidas sazonalidades (como eleições municipais e nacionais) que afetam o ritmo das atividades parlamentares, razão por que parece mais adequado agregar os dados em tais períodos do que levá-los em conta ano a ano.

2002,7 foram realizadas 7 audiências públicas com dirigentes de agências reguladoras; entre 2003 e 2006, houve 14 reuniões de comissões com dirigentes em audiências públicas; já entre 2007 e 2010, esse número saltou para 102 audiências públicas; na Legislatura 2011-2014, foram 66 audiências; na Legislatura 2015-2018, chegou-se ao maior número já registrado de audiências públicas com tais autoridades: 155; ao passo que, na Legislatura compreendida entre 2019 e 2022, mesmo com o advento da pandemia de covid- 19, impossibilitando as reuniões de comissões por mais da metade da legislatura, houve 90 audiências públicas com dirigentes de agências reguladoras.

É ainda importante destacar que, nos termos do art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal, as audiências públicas têm finalidade de instruir matéria sob análise da comissão ou debater tema de sua alçada de competência, tendo, de qualquer forma, um caráter muito mais informativo e pedagógico do que investigatório.

De todo modo, resta claro, portanto, diante do expressivo número de audiências públicas realizadas com dirigentes de agências reguladoras, o interesse do Senado Federal em supervisionar o trabalho destas e tentar influenciar e entender suas decisões. De igual modo, assoma o fato de, mesmo não sendo de comparecimento vinculante, os dirigentes de agências reguladoras se colocarem espontaneamente à disposição das comissões do Senado, o que denota disposição daqueles em, pelo menos, receber as impressões dos membros deste e prestar-lhes esclarecimentos.

Por fim, são elencadas as seguintes características das audiências públicas: (i) apesar da estatura constitucional da prerrogativa de convocar ministros de Estado, não há esta mesma situação em relação aos dirigentes de agências reguladoras; (ii) diante de tal realidade, os senadores fazem uma clara opção de convidar os dirigentes de agências reguladoras para audiências públicas em vez de convocar os ministros de Estado aos quais as agências se vinculam; (iii) apesar do caráter facultativo da presença dos dirigentes de agências reguladoras, o elevado número de audiências públicas com a presença destes sugere que há disposição de sua parte em receber contribuições dos senado-

7 De igual modo, neste caso também será considerado como marco temporal inicial da análise a legislatura iniciada em 1999, já que esta é a primeira posterior à criação das primeiras agências reguladoras.

res em relação às atribuições de suas entidades, bem como prestar-lhes esclarecimentos sobre suas atividades; (iv) considerando-se, por fim, todas as circunstâncias acima e o disposto no art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal, é de se reconhecer o caráter informativo das audiências públicas realizadas pelo Congresso brasileiro.

3.2.4 Sabatina de diretores e dirigentes de agências reguladoras

As agências foram criadas para desempenhar papel muito relevante diante das situações complexas que envolvem as relações entre o mercado e a sociedade nos diversos segmentos de serviços estatais permitidos aos entes econômicos privados. Nesse contexto, a aderência dos perfis também pode ser considerada ponto revelador do comprometimento com o perfil finalístico e programático das agências, por parte do Senado Federal, quando da condução dos processos de arguição e deliberação sobre os nomes indicados.

A Constituição Federal de 1988 determinou, no seu art. 52, III, c/c art. 5º da Lei n. 9.986/2000, que caberia ao Senado Federal aprovar previamente, após arguição pública e por voto secreto, a escolha dos presidentes e diretores das agências reguladoras.

O procedimento para as sabinas está prescrito no art. 383 do Regimento Interno do Senado, que estabelece os critérios necessários para a seleção dos dirigentes. Entre eles, informações sobre o histórico profissional da pessoa, como empregos anteriores ou publicações de sua autoria. Além disso, histórico e reputação.

Destaca-se que o Senado delega parte dessa função para as suas comissões permanentes. O papel desempenhado pelos senadores, no âmbito das comissões permanentes, consiste em dois momentos de avaliação.

O primeiro é feito pelo senador designado para emitir o relatório. É desse ator que se espera a verificação da aderência do perfil do indicado para a vaga pleiteada aos critérios estabelecidos na lei como pré-requisitos para sua ocupação. De uma maneira geral, os relatores agem em atendimento restrito aos ditames legais.

O segundo momento de avaliação do perfil do indicado ocorre com a participação dos membros titulares da respectiva comissão,

quando cada senador toma o relatório do relator como base para as indagações na sessão de arguição pública, sabatina, a que se submete cada indicado para uma vaga de diretoria em uma agência reguladora. Nas sessões conjuntas dos senadores da comissão, ocorrem tanto a checagem dos aspectos técnicos dos perfis dos indicados quanto as discussões com os vieses políticos que cercam o indicado e a origem de sua indicação. Nas sabatinas, toda a vida pregressa do indicado ao cargo é investigada, desde qualificações e predileções políticas até saúde e bens possuídos. São feitas também perguntas sobre os programas e objetivos que pretendem ser alcançados dentro das agências e instituições às quais são indicados.

As sabatinas ocorrem em sessões abertas, em nome do princípio de transparência da administração pública, o que dá espaço à atuação de grupos de interesse e permite que as nomeações sejam debatidas pelo público. As perguntas dirigidas ao indicado avaliam seu conhecimento, ou a falta dele, das responsabilidades e habilidades exigidas para o cargo. É permitido um máximo de 10 minutos para essas duas perguntas e suas respectivas respostas. As respostas e refutações podem durar 5 minutos cada.

Ao final dos trabalhos, tendo o parecer favorável da comissão, o nome do candidato à vaga segue para o Plenário.

Ao contrário das sabatinas, as votações junto ao Plenário do Senado são fechadas, e os votos, secretos, de modo que não haja pressão política indevida. A aprovação requer um voto sim de 41 dos 81 senadores.

Em síntese, as sabatinas no Senado Federal para a escolha dos diretores das agências reguladoras são um componente indispensável do sistema brasileiro de nomeação desses gestores. Elas simbolizam um compromisso com a transparência, a responsabilidade e a participação democrática, assegurando que os escolhidos estejam aptos a enfrentar os desafios complexos relacionados à regulação de setores essenciais para o desenvolvimento econômico do país.

No decorrer deste estudo, é imperativo destacar que alicerçamos nossa pesquisa em uma investigação anterior de significativa relevância no campo. A pesquisa precursora, conduzida por Rodrigo de Camargo Rodrigues em 2018, forneceu uma base sólida e informações valiosas que orientaram a elaboração do presente trabalho.

Ao integrar as descobertas e metodologias dessa pesquisa anterior, buscamos enriquecer a abordagem atual e fortalecer a robustez das conclusões a serem extraídas. Essa interconexão entre as duas pesquisas não apenas contribui para a contextualização do nosso estudo, mas também ressalta a continuidade e a evolução do conhecimento na área em questão.

Uma das análises da referida pesquisa consiste na avaliação qualitativa dos candidatos aprovados e rejeitados com o objetivo de verificar se o Senado aprova autoridades sem devidamente examinar suas características pessoais, experiências profissionais e projetos, bem como sua capacidade técnica para ocupar o cargo para o qual foram indicadas. Essa análise busca determinar se o Senado desempenhou adequadamente seu papel como órgão de controle dessas autoridades. A execução dessa avaliação pode ser conduzida por meio do portal de pesquisa do Senado.

O estudo procedeu à análise de 158 sabatinas, realizadas no período de 2015 a 2018, nas comissões que sabatinam autoridades, excluindo os embaixadores, por meio de leitura das notas taquigráficas e normativa de lege ferenda ao propor alterações ao sistema de arguição de autoridades perante o Senado Federal.

As comissões contempladas no estudo foram:

a) Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) (Conselho Nacional de Justiça, ministros do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Superior Tribunal Militar e Tribunal Superior do Trabalho; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública; e Ministério Público da União);

b) Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) (Banco Central do Brasil, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Comissão de Valores Mobiliários, Autoridade Pública Olímpica e ministros do Tribunal de Contas da União);

c) Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) (Agência Nacional de Aviação Civil, Agência Nacional de Telecomunicações, Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional do Petróleo, Agência Nacional de Transportes Aquaviários, Agência Nacional de Transportes Terrestres e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte);

d) Comissão de Meio Ambiente (CMA) (Agência Nacional de Águas);

e) Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) (Agência Brasileira de Inteligência, embaixadores e Agência Internacional de Energia Atômica);

f) Comissão de Assuntos Sociais (CAS) (Agência Nacional de Saúde Suplementar e Agência Nacional de Vigilância Sanitária); e,

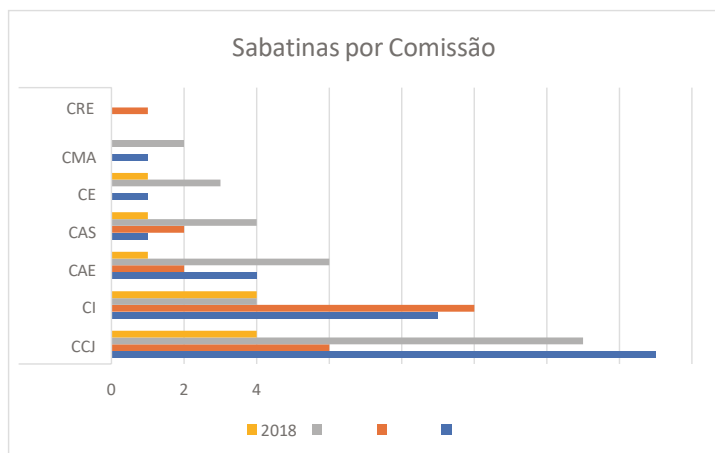
g) Comissão de Educação (CE) (Agência Nacional do Cinema).

Para a sua realização, o estudo levantou as seguintes informações:

- a) presença na reunião em que foi realizada a sabatina;
- b) tempo de abertura do painel de votação;
- c) se o painel foi aberto durante a sabatina ou posteriormente;
- d) número de questionamentos e concomitância;
- e) quantidade de sabatinados em uma mesma reunião;
- f) se foram feitas perguntas do portal;
- g) se foi aprovado na Comissão;
- h) se foi aprovado em Plenário (Camargo, 2018.)

Ao final, o estudo revelou o número total de 68 sabatinas, realizadas no período de 2015 a 2018, sendo: 26 na CAE; 41 na CI; 5 na CMA; 11 na CAS; 1 na CRE; e 5 na CE.

Gráfico 1. Sabatinas por Comissão

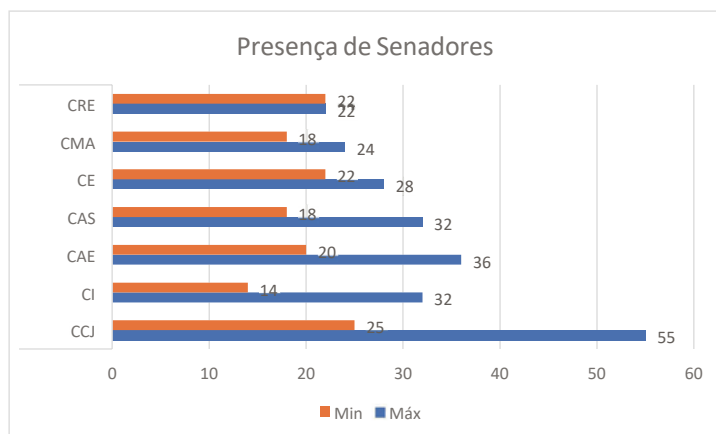


Fonte: Rodrigues. 2018. *O papel constitucional do Senado Federal na escolha de autoridades*

De acordo com a pesquisa, no que diz respeito à participação nas comissões, observa-se que a maioria expressiva dos parlamentares marca presença nessas reuniões, um cenário que contrasta com o número limitado de perguntas dirigidas aos sabatinados. As informações indicam que todas as sabatinas atenderam ao quórum mínimo para deliberação, e, em alguns casos, esse quórum superou substancialmente a totalidade de membros da comissão (Rodrigues, 2018, p. 22).

Com relação ao número de senadores presentes nas sabatinas, o estudo revela que determinadas sabatinas despertam maior interesse entre titulares, suplentes e até mesmoparlamentares não pertencentes à comissão. Um exemplo notório foi a sabatina do ministro Edson Fachin, que atraiu a participação de nada menos que 53 parlamentares. Outro caso relevante foi a sabatina para a recondução do procurador-geral da República, o senhor Rodrigo Janot, que contou com a presença de 55 parlamentares.

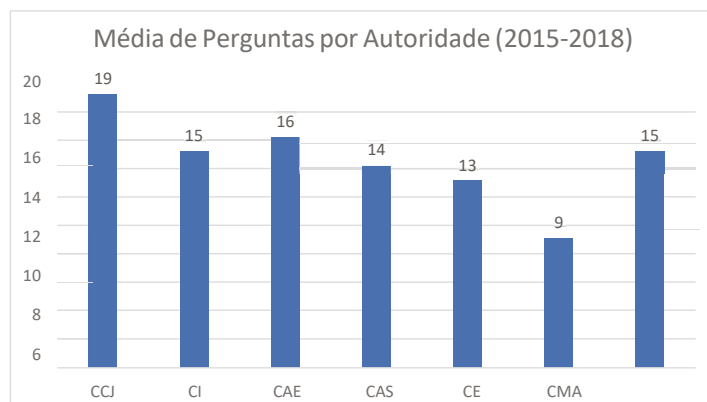
Gráfico 2. Presença dos Senadores



Fonte: Rodrigues. 2018. *O papel constitucional do Senado Federal na escolha de autoridades*

Ainda de acordo com Rodrigues (2018, p. 23), a análise dessas sabatinas revelou que o número de perguntas é bastante limitado, e a quantidade de senadores que as apresentaram ainda menor. Em sua maioria, os parlamentares comparecem mais para discursar sobre temas específicos do que para realizar interrogatórios aos candidatos.

Gráfico 3. Média de Perguntas por Autoridade



Fonte: Rodrigues. 2018. *O papel constitucional do Senado Federal na escolha de autoridades*

Conforme revela o estudo, a relação entre o número de perguntas e o total de parlamentares presentes torna evidente que, na maioria das vezes, não é possível obter sequer uma pergunta para cada parlamentar. O autor constatou que os parlamentares frequentemente comparecem para expressar elogios ou críticas aos indicados, ou para comentar sobre casos específicos relacionados à instituição para a qual a autoridade está sendo indicada. Quando ocorrem perguntas, geralmente são direcionadas à atuação da instituição em questão, em vez de focarem na avaliação da aptidão do candidato para o cargo.

Ainda de acordo com o autor (2018, p. 24), observou-se uma raridade nas situações em que foram feitas perguntas técnicas para avaliar a competência do indicado. Tipicamente, esse tipo de pergunta mais técnica surgiu durante as sabatinas de ministros, do procurador-geral da República e do presidente do Banco Central.

Quanto aos candidatos a cargos em agências reguladoras, a esmagadora maioria das perguntas abordou os planos do indicado ao assumir o cargo ou o modo como lidaria com casos específicos.

Na opinião do autor (2018, p. 24), duas sabatinas, em especial, destacam-se entre os casos mais emblemáticos sobre a ausência de interesse dos parlamentares em questionar os candidatos, a saber: CCJ. Mensagem (SF) n. 36, de 2016. A sessão realizada em 4 de maio teve início às 12h10, tendo a sabatina como primeiro item da pauta, a qual foi encerrada às 12h54. Durante os 44 minutos de sabatina, ocorreram 20 votos unânimes a favor, sem que nenhuma pergunta fosse dirigida ao candidato. Embora tenham sido feitos elogios e comentários sobre a situação geral naquele momento, nenhum parlamentar manifestou interesse em averiguar se o indicado possuía as condições e conhecimentos técnicos necessários para assumir a posição de grande relevância e exigência profissional que é a chefia da Defensoria Pública.

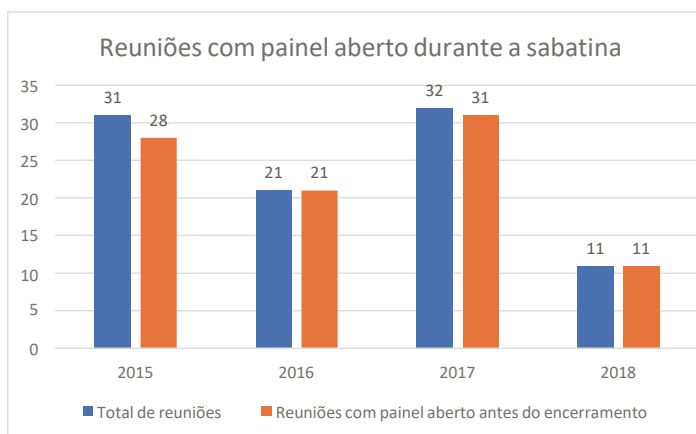
Um episódio semelhante ocorreu em outra sabatina na mesma Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em 24 de abril. Nessa reunião, iniciada às 11h, a sabatina do dr. Péricles Aurélio Lima de Queiroz para o cargo de ministro do Tribunal Superior do Trabalho foi o primeiro item da pauta e terminou às 11h52, com 22 votos unânimes pela aprovação. Novamente, a sabatina transcorreu sem nenhum questionamento ao candidato, mesmo tratando-se de uma indicação para o cargo de ministro em tribunal superior. Esses exemplos eviden-

ciam como o Senado renuncia à sua prerrogativa constitucional ao deixar de avaliar os conhecimentos dos sabatinados. Cabe ressaltar uma peculiaridade dessa reunião, em que, devido à ausência de questionamentos à autoridade e à contagem mínima de votos para encerrar a votação, o presidente permitiu a leitura de uma indicação e de uma proposta de emenda à Constituição durante a sabatina.

Segundo o estudo, situações similares se repetiram em outras ocasiões, como foi o caso da sabatina da Anatel (2015), em que a grande maioria dos senadores presentes se restringiram a elogiar a vida do candidato e a contar casos de amizade com o indicado. Quase nenhum senador teve interesse em verificar se o sabatinado reunia conhecimento e condições para assumir um cargo na Anatel. Destaca-se também a sabatina da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac, 2015), situação em que, ao todo, foram feitos 20 questionamentos, mas nenhum sobre o grau de parentesco do candidato com um dos senadores da Casa ou sobre sua experiência como estagiário na Procuradoria da Anac.

Outra constatação decorrente da pesquisa revela situações em que o painel de votação não foi ativado durante a realização das sabinas. Dentro da amostra de 158 sabinas analisadas, em 4 delas o painel não foi acionado durante o questionamento dos candidatos. A prática usual é abrir o painel durante a sabatina para permitir que os parlamentares possam votar, sem a necessidade de acompanhar integralmente ou, em alguns casos, para que possam participar parcialmente da sabatina antes de se dirigirem a outros compromissos. Sempre que um parlamentar solicita a abertura do painel, isso ocorre com a justificativa de que precisa votar também em outra comissão, presidi-la ou relatar algum projeto.

Gráfico 4. Reuniões com Painel Aberto Durante a Sabatina

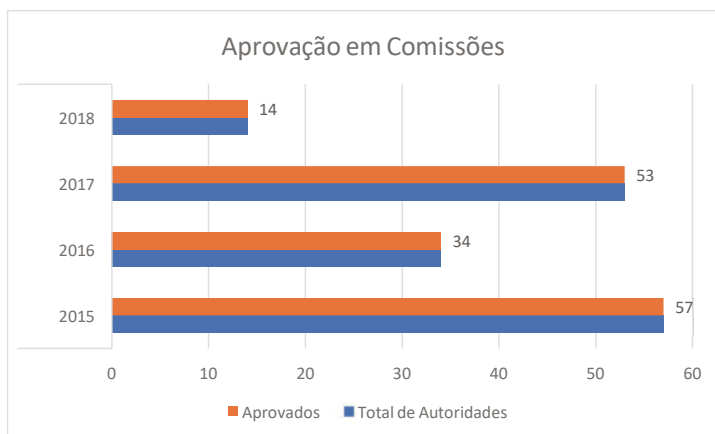


Fonte: Rodrigues. 2018. *O papel constitucional do Senado Federal na escolha de autoridades*

Outra informação relevante diz respeito à quantidade de candidatos submetidos à sabatina em uma única reunião. Em geral, é comum que apenas uma ou duas autoridades sejam sabatinadas; contudo, houve casos graves de exceção a essa norma. Para Rodrigues (2018, p. 28), permitir que indicados para dois órgãos distintos sejam sabatinados em conjunto prejudica a análise por parte dos parlamentares, os quais são compelidos a separá-los. Segundo dados do estudo realizado pelo autor, em 2015 ocorreram nove sabatinas com dois indicados, duas com três, uma com cinco e uma com dez indicados. Em 2016, foram realizadas cinco reuniões com dois indicados, duas com três e uma com cinco sabatinados. No ano de 2017, houve cinco sabatinas com dois indicados, cinco com três e uma com sete presentes. Finalmente, em 2018, tivemos uma reunião com dois e uma com três indicados.

No que diz respeito à aprovação nas comissões das autoridades indicadas, o gráfico apresenta clareza, indicando que, de 2015 a 2018, e em todas as comissões, não houve rejeição de nenhuma autoridade. Em todos os cenários, os nomes indicados foram aprovados pelas comissões. Esse padrão é consistente no Senado Federal.

Gráfico 5. Aprovação em Comissões



Fonte: Rodrigues. 2018. *O papel constitucional do Senado Federal na escolha de autoridades*

Para o autor, os dados aparentam confirmar a ideia preconcebida de que o Senado, de fato, desempenha principalmente o papel de validar as escolhas do Executivo no que se refere à nomeação de autoridades. Essa tendência torna-se, para o autor, mais evidente ao analisar as votações em Plenário.

Contudo, ao se examinar a evolução do rito e os reflexos das alterações deste, parece, como se verá a seguir, haver uma tendência de incremento do rigor da análise, pelo Senado, dos indicados.

Além das previsões constitucionais e legais de arguição pública e aprovação mediante votação secreta de mandatários de agências reguladoras, é evidência do crescente interesse do Poder Legislativo em exercer seu apanágio fiscalizatório sobre as agências reguladoras a promulgação da Resolução do Senado Federal n. 41/2013,⁸ a qual alterou o art. 283 do Regimento Interno da Câmara Alta para enumerar uma série de requisitos que deveriam ser cumpridos pelos indicados a vagas de diretores nas agências, bem como fixou um rito específico para as respectivas sabatinas.

8 BRASIL. Senado Federal. **Resolução n. 41, de 2013**. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para disciplinar a apreciação da escolha de autoridades pelas comissões. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562519/publicacao/15622759>. Acesso em: 4. jul. 2023.

O referido dispositivo estabelece um processo cuidadoso de avaliação no Senado Federal em relação à seleção de autoridades e fixa uma série de etapas bem definidas a serem seguidas. Primeiramente, a mensagem com o nome do indicado é lida – ou dada como lida – em Plenário e encaminhada à comissão responsável.

Essa mensagem deve conter uma grande quantidade de informações sobre o candidato, incluindo seu currículo detalhado, em que devem constar as atividades profissionais exercidas pelo indicado, com detalhes dos períodos correspondentes, além de uma lista de publicações de sua autoria, com referências bibliográficas que permitam localizá-las.

O candidato deve apresentar uma declaração sobre a existência de parentes seus que exercem ou exerceram atividades, públicas ou privadas, relacionadas à sua atividade profissional, incluindo os períodos correspondentes.

Também deve informar sobre sua participação, em qualquer momento, como sócio, proprietário ou gerente, em empresas ou entidades não governamentais, assim como a regularidade fiscal nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Outro requisito estabelecido pela norma interna é a indicação de quaisquer ações judiciais em que figure como autor ou réu, bem como uma descrição de sua atuação, nos últimos cinco anos, em juízos, tribunais, conselhos de administração de empresas estatais ou em cargos de direção de agências reguladoras.

Para apoiar sua candidatura, o candidato deve ainda apresentar uma argumentação escrita, na qual demonstre ter a experiência profissional e a formação técnica necessárias, assim como afinidades intelectual e moral para exercer a atividade proposta.

O processo de análise dessas indicações inclui várias etapas, nos seguintes termos: o relator, designado pelo presidente da comissão, apresenta um relatório à comissão com recomendações e pode solicitar informações adicionais; esse relatório é divulgado no portal do Senado Federal, que também permite que o público encaminhe informações sobre o candidato ou faça perguntas a ele.

A comissão, então, convocará o candidato para uma arguição pública sobre assuntos pertinentes ao desempenho do cargo a ser

ocupado. Cada senador interrogador terá dez minutos para fazer suas perguntas, e o candidato terá um tempo igual para responder. São permitidas réplica e tréplica, ambas de cinco minutos. Subsecutivamente, o relatório será votado.

O relatório final deve conter informações detalhadas sobre o candidato e se torna um parecer após a votação, podendo opinar pela aprovação ou rejeição do nome indicado.

A votação na comissão ocorre em reunião pública, mas o escrutínio é secreto. O parecer, concluindo pela aprovação ou rejeição, é então analisado pelo Plenário em sessão pública e mediante votação secreta, sendo, finalmente, a decisão do Senado comunicada ao presidente da República.

Essa sistemática foi estabelecida ainda em 2013, mesmo ano em que foi apresentado o projeto de lei que, apenas em 2019, tornar-se-ia a Lei n. 13.848⁹ e fixaria requisitos mais rígidos em relação ao currículo dos candidatos.

Nem sempre o rito, no que tange especialmente aos prazos, é aplicado com rigor, mas, como se verá a seguir, a introdução do referido dispositivo no Regimento Interno do Senado aparenta ser um marco na elevação do nível das sabatinas, não apenas pelo aumento do número de requisitos para avaliação das indicações ou pelo rito mais complexo, mas especialmente pelo aumento do número de indicações rejeitadas, não avaliadas ou retiradas pelo Poder Executivo – as quais, diante do total de indicações, compõem a taxa de insucesso descrita a seguir – a partir da data em que a regra foi introduzida.

A fim de se comprovar a assertiva acima, foram levadas em conta todas as indicações referentes a cargos de direção em agências reguladoras até 29 de agosto de 2013, data da promulgação da Resolução n.

9 BRASIL. **Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019.** Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm. Acesso em: 4. jul. 2023.

41/2013, e deduzidas as indicações efetivamente aprovadas, o que gerou uma taxa de insucesso, nos termos descritos acima, de 4,9%. Após a promulgação da referida regra até a presente data – descontando-se duas indicações que se encontram pendentes de deliberação –, tem-se uma taxa de insucesso de 13,96%, quase o triplo da taxa referente ao período anterior à promulgação da resolução.

Por óbvio, não se pode creditar tal fato apenas ao rito mais rigoroso, dado que o processo decisório, sendo uma instituição política, nas palavras de Przeworski,¹⁰ é altamente suscetível a endogenias; mas o fato é que, a partir de 2013, quer pela promulgação da regra, quer porque esse próprio fato denota um aumento do interesse dos parlamentares em supervisionar com maior afinco as atividades das agências reguladoras, tornou-se mais difícil para o Poder Executivo aprovar membros de agências reguladoras no Senado, o que, aliado às demais evidências expostas até aqui, parece demonstrar uma qualificação da atuação deste no controle daquelas.

Por fim, conclui-se, em relação às sabatinas de dirigentes de agências reguladoras, que: (i) no Brasil, a prerrogativa do Senado de deliberar sobre indicações oriundas do Poder Executivo tem assento constitucional com delegação à lei ordinária para estabelecer os casos concretos em que isto irá ocorrer; (ii) o Regimento Interno do Senado Federal estabeleceu, a partir de 2013, um rito único para a sabatina e a deliberação de todas as indicações oriundas do Executivo, bem como fixou critérios claros a serem avaliados pelos senadores no momento da indicação; (iii) embora o processo político de avaliação de indicações seja altamente endógeno, é possível afirmar que, a partir da data do advento da nova regra, houve aumento da taxa de insucesso das indicações do Poder Executivo, o que sugere, no mínimo, um aumento de interesse dos senadores em exercer, com maior afinco, controle sobre as agências reguladoras com o passar do tempo.

10 PRZEWORSKI, Adam. Institutions Matter? In: **Government and Opposition**, vol. 39, issue 4, autumn 2004. p. 527-540. Disponível em: https://as.nyu.edu/content/dam/nyu-as/faculty/documents/go_2004.pdf. Acesso em: 4. jul. 2023.

4. ABORDAGEM METODOLÓGICA

4.1 Tipos de pesquisa

Para o desenvolvimento e a classificação do presente trabalho, tomou-se como base a metodologia apresentada por Vergara (2003), que a qualifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, esta pesquisa caracterizou-se como exploratória e descritiva. De acordo com a mesma autora, a investigação exploratória “é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado” (Vergara, 2003, p. 47).

Dado que as políticas públicas direcionadas a setores regulados não são exclusivamente técnicas e que a análise do controle congressional das agências reguladoras é ainda um tema pouco explorado, carecendo de uma sistematização do conhecimento, especialmente no que concerne às competências estritamente legislativas sobre o controle das agências, optou-se por caracterizar este estudo como exploratório.

Ainda de acordo com a autora:

A pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação. (Vergara, 2003, p. 47.)

Dado que o objetivo geral definido para a pesquisa se desenvolve no contexto de duas análises – a identificação de projetos de decreto legislativo que buscam a sustação de atos normativos das agências reguladoras e a análise do processo de sabatina ao qual os candidatos indicados ao cargo de diretores das agências reguladoras são submetidos –, a abordagem deste estudo assumiu também um caráter descritivo.

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa classificou-se como pesquisa bibliográfica, por utilizar vasta literatura para funda-

mentar teoricamente as variáveis estudadas. Para Gil (2002, p. 44), a pesquisa bibliográfica “é desenvolvida com base em material já elaborado, principalmente de livros e artigos científicos”.

Finalmente, quanto aos procedimentos de coleta de dados, a pesquisa se reveste de características qualitativas, uma vez que os paradigmas qualitativos são amplos e podem abranger objetivos exploratórios, explicativos, interpretativos ou descritivos (Flyvbjerg, 2011; George & Bennett, 2005; Merriam, 2009; Stake, 2006; Yin, 2014).

As considerações feitas por esses autores acerca da abordagem metodológica em pesquisas foram uma fonte de inspiração para aprimorar a estruturação deste estudo e de seus resultados, em conformidade com os princípios da Metodologia Científica.

Dado que o objetivo global estabelecido para o presente trabalho ocorre no âmbito de duas análises distintas – a identificação de projetos de decreto legislativo destinados a revogar atos normativos das agências reguladoras e a análise do processo de sabatina ao qual os candidatos indicados para o cargo de diretores das agências reguladoras são submetidos –, definimos como problema central da pesquisa responder à seguinte questão: os mecanismos de controle congressional das agências reguladoras adotados no Brasil resultam em medidas juridicamente coerentes com o papel desempenhado pela agência?

Conectados com o objetivo geral, definimos também alguns objetivos específicos que ajudarão a nortear os trabalhos: (i) identificação dos mecanismos de controle congressional sobre as agências reguladoras no Brasil; (ii) identificação e análise do número de indicações rejeitadas ou retiradas de tramitação ao longo dos anos; (iii) identificação e análise do número de audiências públicas de que participaram diretores de agências reguladoras; (iv) análise da participação do Senado nas sabinas; (v) constatação e análise de possível projeto de decreto legislativo exitoso em sustar atos normativos de agências reguladoras.

4.2 Delimitação da pesquisa documental

Ao longo deste estudo, é crucial ressaltar a fundamentação da presente pesquisa em duas investigações prévias de notável relevância no âmbito acadêmico.

A primeira pesquisa precursora, conduzida por Rodrigo de Carmo Rodrigues em 2018, forneceu uma base sólida e informações valiosas que orientaram a elaboração do presente trabalho no tocante às sabatinas realizadas no Senado Federal, no período de 2015 a 2018.

A segunda pesquisa precursora, conduzida por Eduardo Ferreira Jordão, Natasha Schmitt Caccia Salinas, Patrícia Regina Pinheiro Sampaio e Beatriz Scamilla Jardim de Moraes Oliveira, publicada em 2023 pela *Revista Direito GV*, forneceu uma base sólida e informações valiosas que orientaram a elaboração do presente trabalho no tocante à propositura de projetos de decreto legislativo (PDLs) nos últimos 22 anos (1997-2019).

Em ambos os casos, ao integrar as descobertas e metodologias dessa pesquisa anterior, buscamos enriquecer a abordagem atual e fortalecer a robustez das conclusões a serem extraídas.

Essa interconexão entre as duas pesquisas não apenas contribuiu para a contextualização do presente estudo, mas também ressalta a continuidade e a evolução do conhecimento na área em questão.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito desta seção é examinar os desfechos provenientes das análises das pesquisas que contribuíram para a elaboração deste trabalho, fundamentando-se em dados e análises empíricas, no âmbito de duas análises: identificação de projetos de decreto legislativo que buscam a sustação de atos normativos das agências reguladoras; e análise do processo desabatina ao qual os candidatos indicados ao cargo de diretores das agências reguladoras são submetidos.

No que diz respeito à análise do processo de sabatina dos candidatos indicados para os cargos de diretores das agências reguladoras, em relação à hipótese de que as perguntas e intervenções dos senadores, embora influenciem a opinião do Plenário, nem sempre estão alinhadas com o propósito de obter informações essenciais para a decisão da comissão e do Plenário sobre o nome indicado, apresentamos as considerações a seguir.

É sabido que, a partir de 1988, a nomeação dos dirigentes das agências reguladoras se tornou um processo jurídico mais complexo. Isso porque envolve o Executivo e o Legislativo. Tanto o presidente da República quanto os presidentes das comissões permanentes e o presidente do Senado têm poder de agenda nas nomeações, podendo decidir o melhor momento para submeter o nome do indicado a deliberação. Além disso, um grupo de senadores, nas comissões ou no Plenário, pode vetar o nome indicado pelo presidente da República.

Além das disposições constitucionais e legais referentes à arguição pública e à aprovação, mediante votação secreta, dos dirigentes das agências reguladoras, observa-se um crescente interesse do Poder Legislativo em exercer seu papel fiscalizador sobre tais entidades, evidenciado pela promulgação da Resolução do Senado Federal n. 41/2013. Essa resolução modificou o art. 283 do Regimento Interno do Senado, estabelecendo requisitos a serem cumpridos pelos indicados a vagas de diretores nas agências e fixando um rito específico para as sabinas. Essa sistemática foi estabelecida em 2013, mesmo ano em que foi apresentado o projeto de lei que, somente em 2019, se transformaria na Lei n. 10.848, impondo requisitos mais rigorosos quanto ao currículo dos candidatos.

Segundo um olhar dogmático, tal qual utilizado por Rodrigues (2018), analisando a efetividade das sabatinas sob o prisma do adequado cumprimento das disposições regimentais, é possível, em tese, afirmar que, no que diz respeito à realização das sabatinas, a participação dos senadores, sob esse aspecto, é limitada, não atingindo, em nenhuma das sabatinas, uma média de intervenções que ultrapasse 50% dos presentes. Mesmo em situações excepcionais, quando o quórum mínimo necessário para deliberação é significativamente superado, observa-se um número restrito de perguntas dirigidas aos sabatinados.

Destaca-se, sob esse viés, que algumas sabatinas atraem mais a atenção de titulares, suplentes e não membros do que outras. As sabatinas realizadas pela CCJ, com o maior número de presenças, variam entre 30 a 40 participantes. Em contrapartida, a comissão com o menor quantitativo, a CI, viu seu quórum nessas reuniões diminuir para cerca de 20 presentes desde 2015.

Ainda sob esse prisma, pode-se afirmar que o universo de perguntas é reduzido, sendo ainda menor a quantidade de senadores que as formulam. Na maioria das vezes, os parlamentares comparecem para proferir discursos sobre alguma matéria específica, não aproveitando a oportunidade para questionar os candidatos. No que diz respeito à duração média das sabatinas, as mais longas concentram-se na CCJ, com uma média de 2 a 3 horas. As demais têm duração em torno de uma hora e meia, com algumas durando apenas 30 minutos e outras não ultrapassando os 40 minutos.

Ocorre que tal perspectiva, ao focar exclusivamente a avaliação da utilização das prerrogativas dogmático-regimentais pelos senadores, ignora os efeitos do processo político e suas incontáveis endogenias sobre o papel do Senado Federal na avaliação de indicados a cargos de direção em agências reguladoras. Se, de um lado, tal realidade é de difícil apreensão empírica para profissionais do Direito, acostumados a entender tal conceito como a correta aplicação de uma norma, para outros campos do conhecimento, tal como a Ciência Política, há outras formas de avaliar os efeitos de uma norma. No presente caso, apesar de as sabatinas em si não possuírem o rigor técnico e a duração esperados por parte da academia, o dado concreto que se tem é que a taxa de insucesso das indicações a diretores de agência reguladoras tem subido consistentemente a cada legislatura, tendo triplicado desde o início da avaliação.

Conclui-se, portanto, em relação às sabatinas de dirigentes de agências reguladoras, que: (i) no Brasil, a prerrogativa do Senado de deliberar sobre indicações do Poder Executivo tem fundamento constitucional, com delegação à lei ordinária para estabelecer os casos concretos em que isso ocorrerá; (ii) o Regimento Interno do Senado Federal estabelece, desde 2013, um rito único para a sabatina e deliberação de todas as indicações do Executivo, fixando critérios claros a serem avaliados pelos senadores no momento da indicação; (iii) embora o comportamento dos senadores nas sabatinas possa aparentar, em alguns momentos, pouca preocupação com o foco e a qualidade da arguição pública, o processo político de escolha parece ter enrijecido ao longo dos anos, assertiva corroborada pelo fato de a taxa de insucesso das indicações vir aumentando consistentemente a cada legislatura, o que sugere, no mínimo, um aumento de interesse dos senadores em exercer, com maior afinco, controle sobre as agências reguladoras com o passar do tempo.

Relativamente à *accountability* dos diretores de agências reguladoras perante o Senado Federal, conforme discutido anteriormente, os dados apresentados nos Relatórios Anuais da Presidência do Senado demonstram um significativo aumento no número de audiências públicas realizadas com dirigentes de agências reguladoras ao longo de diferentes legislaturas. Na Legislatura 1999-2002, foram realizadas 7 audiências públicas com dirigentes de agências reguladoras; entre 2003 e 2006, houve 14 reuniões de comissões com dirigentes em audiências públicas; já entre 2007 e 2010, o número saltou para 102 audiências públicas; na Legislatura 2011-2014, foram 66 audiências; na Legislatura 2015-2018, chegou-se ao maior número já registrado de audiências públicas com tais autoridades: 155; ao passo que, na Legislatura compreendida entre 2019 e 2022, mesmo com o advento da pandemia de covid-19 impossibilitando as reuniões de comissões por mais da metade da legislatura, houve 90 audiências públicas do dirigentes de agências reguladoras.

É notável também que, mesmo sem serem obrigados, os dirigentes das agências reguladoras se disponibilizam voluntariamente para participar das audiências públicas do Senado, o que indica sua disposição em, pelo menos, receber feedback dos membros da Casa e esclarecer dúvidas. Destacam-se, desse modo, as seguintes características das audiências públicas: (i) embora seja uma prerrogativa constitucional

convocar ministros de Estado, não há a mesma exigência em relação aos dirigentes das agências reguladoras; (ii) em face dessa realidade, os senadores optam por convidar os dirigentes das agências reguladoras para audiências públicas, em vez de convocar os ministros de Estado aos quais as agências estão subordinadas; (iii) apesar de a presença dos dirigentes das agências reguladoras ser facultativa, o alto número de audiências públicas com sua participação sugere sua disposição em receber contribuições dos senadores sobre as atribuições de suas entidades e esclarecer suas atividades; (iv) considerando todas essas circunstâncias e o que é estabelecido no art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal, reconhece-se o caráter informativo das audiências públicas realizadas pelo Congresso brasileiro.

No tocante à identificação de projetos de decreto legislativo que buscam a sustação de atos normativos das agências reguladoras, verificou-se que o Congresso Nacional tem proposto PDLs com o objetivo de suspender atos normativos dessas entidades desde o ano 2000. A pesquisa também constatou que, após a sustação do primeiro e único ato normativo de uma agência reguladora em 2014, o número de proposições de PDLs aumentou significativamente. Nos cinco anos anteriores à publicação do trabalho analisado, 70% de todos os PDLs propostos até então pelo Congresso referiam-se a atos das agências reguladoras. Essa prática não se mostrou uniforme, uma vez que há divergências em relação às situações que justificam a aplicação do art. 49, V, da Constituição Federal.

Observa-se, ainda, que entre os parlamentares não há um consenso claro quanto às situações que justificam a aplicação do art. 49, V, da Constituição Federal. Notavelmente, o argumento mais frequente utilizado por eles ao propor um PDL é a “inconveniência social da opção normativa”. No entanto, esse argumento parece ir além do que a Constituição permite para a edição de PDLs. Isso mostra que o processo de aceitação do modelo das agências reguladoras ainda está sendo construído. A deferência às decisões das agências é desafiada quando os parlamentares tentam invalidar atos normativos que consideram inconvenientes.

Outro elemento de destaque reside no fato de que o procedimento legislativo enfrenta inúmeros desafios para a aprovação de um PDL. Embora a determinação de controle pelo Poder Legislativo dos atos normativos emitidos pelo Poder Executivo esteja fundamentada

na Constituição, a dificuldade de tramitação dos projetos de decreto legislativo e as interpretações adotadas pelas agências reguladoras e pelo Judiciário acabam por enfraquecer o mecanismo. Mesmo nos casos em que o Congresso Nacional consegue aprovar leis com a sanção do presidente da República, sobrepondo-se aos regulamentos das agências, ainda há desafios: o Judiciário tem decidido, igualmente, invalidar tais normas e reafirmar a autonomia das agências reguladoras. Além desse panorama, os parlamentares continuam a propor projetos de decreto legislativo com o intuito de revogar normas das agências reguladoras, o que sugere que o Congresso brasileiro ainda não encontrou outros meios de influenciar diretamente as deliberações dessas agências.

Até agora, a maioria dos PDLs não passou da segunda fase do processo legislativo, que é a discussão nas comissões temáticas. Além disso, o processo legislativo comum dificulta o avanço dos PDLs, sendo que apenas cinco conseguiram seguir na Casa revisora, todos em regime de urgência ou prioridade, pulando várias etapas e exigências do processo comum. Esses dados mostram que os PDLs não parecem ser uma ferramenta eficaz para controlar a legalidade ou constitucionalidade das ações das agências reguladoras.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paula Joyce de Carvalho Andrade. **O controle da atuação das agências reguladoras federais brasileiras**. Dissertação de Mestrado. Universidade Presbiteriana Mackenzie São Paulo, 2007. 154 fls. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/bitstream/handle/10899/23927/Paula%20Joyce%20de%20Carvalho%20de%20Almeida.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 set. 2023.

ARAGÃO, Alexandre Santos D. **Agências reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. e-book.

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. Acesso em: 23 mar. 2024.

BARROSO, Luis Roberto. Agências reguladoras: constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. In: LANDAU, Elena (coord). **Regulação jurídica do setor elétrico**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BAIRD, M. F. As agências reguladoras no Brasil e a Anvisa. In: **Alimentação em jogo**: o lobby na regulação da publicidade no Brasil [online]. Santo André: Editora UFABC, 2021, p. 27-47. ISBN: 978-65-89992-26-4. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786589992264.0003>. Acesso em: 2 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019.** Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 14 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.54, de 23 de junho de 2017.** Autoriza a produção, a comercialização e o consumo, sob prescrição médica, dos anorexígenos sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13454.htm.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 13 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 13 out. 2023.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 273 de 2014.** Susta a Resolução - RDC nº 52, de 6 de outubro de 2011, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, que dispõe sobre a proibição do uso das substâncias anfepramona, femproporex e mazindol, seus sais e isômeros, bem como intermediários e medidas de controle da prescrição e dispensação de medicamentos que contenham a substância sibutramina, seus sais e isômeros, bem como intermediários. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/538838/publicacao/15613065>. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução da Diretoria Colegiada n. 50, de 25 de setembro de 2014.** Dispõe sobre as medidas de controle de comercialização, prescrição e dispensação de medicamentos que contenham as substâncias anfepramona, femproporex, mazindol e sibutramina, seus sais e isômeros, bem como intermediários e dá outras providências. Disponível em: http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/2723752/%282%29RDC_50_2014_COMP.pdf/5770e746-ea02-4caa-a77c-a904be1236b7. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução da Diretoria Colegiada n. 52, de 6 de outubro de 2011.** Dispõe sobre a proibição do uso das substâncias anfepramona, femproporex e mazindol, seus sais e isômeros, bem como intermediários e medidas de controle da prescrição e dispensação de medicamentos que contenham a substância sibutramina, seus sais e isômeros, bem como intermediários e dá outras providências. Sustada pelo Decreto Legislativo n. 273, de 4 de setembro de 2014. Revogada pela RDC n. 610, de 9 de março de 2022. Disponível em: http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/2723752/%281%29RDC_52_2011_COMP.pdf/08d437e-2-7d92-4095-bc75-77f6100ec5b2. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.779/DF.** Pleno. Rel.: Min. Nunes Marques. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. Julgada em: 14. out. 2021. Publicada em: 23 fev. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349812129&ext=.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal / Tribunal de Contas da União.** 8. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A1/E5/F4/5F/F43B0810B4FE0FF7E18818A8/Conhecendo_Tribunal_8_Edicao_portugues.pdf. Acesso em: 26 mar. 2024.

CANGUILHEM, G. A formação do conceito de regulação biológica nos séculos XVIII e XIX. In: **Ideologia e racionalidade nas ciências da vida** Lisboa: Edições 70, 1977. p.73- 89.

CARDOSO, Henrique Ribeiro. **Controle da legitimidade da atividade normativa das agências reguladoras.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Agências reguladoras e o poder normativo. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, p. 7. Disponível em: <https://direitoepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/03/redae-9-fevereiro-2007-jose-carvalho.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2023.

CHEVALLIER, J. De Quelque Usage du Concept de Régulation. In: MIAILLE, M. **La Régulation et Le Pouvoir Politique**. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 71-93.

CUÉLLAR, Leila. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.

FRANÇA, Phillip Gil. **Controle da administração pública**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. e- book.

FUCHS, Ruth; NOLTE, Detlef. Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (org.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

GUERRA, Sérgio. Aperfeiçoando a regulação brasileira por agências: quais lições podem ser extraídas do sesquicentenário modelo norte-americano? In: MARADEI JÚNIOR, João Carlos. O papel das agências reguladoras na tutela dos direitos do consumidor. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 10, n. 1, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/196367/190729>. Acesso em: 25 out. 2023.

GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria. Comentários sobre a Lei Geral das Agências Reguladoras. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p. 85-115, jul.-set. 2020, p. 95-96. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/38838>. Acesso em: 7 nov. 2023.

IDP. **Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos**. Disponível em: https://www.idp.edu.br/arquivos/biblioteca/Manual_das_normas_ABNT_Biblioteca_Ministro_Moreira_Alves_2021.pdf. Acesso em: 14 set. 2023.

JORDÃO, Eduardo Ferreira; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SAM-PAIO, Patrícia Regina Pinheiro; OLIVEIRA, Beatriz Scamilla Jardim de Moraes. Sustação de normas de agências reguladoras pelo Congresso Nacional: pesquisa empírica sobre a prática do art. 49, V, da CRFB. **Revista Direito GV**, v. 19, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/6Wt8YyFYS9KTnzV3j846rky/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 nov. 2023.

JORDÃO, E., CABRAL JUNIOR, R. T., & BRUMATI, L. O STF e o controle das leis sobre o regime jurídico das agências reguladoras federais. **Revista de Investigações Constitucionais**, 7(2), 549-600. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v7i2.68568>. Acesso em: 19 out. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Concessões de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 1997.

LAENDER, Gabriel Boavista. **As teorias da regulação e as agências reguladoras no Brasil**. Disponível em: <http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/folder/view.php?id=485>. Acesso em: 19 out. 2023.

LAENDER, G. B. As agências reguladoras e a jurisdição constitucional: uma análise a partir da decisão do STF na ADI 1.949-0. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, 1(1). Recuperado de: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/451>. Acesso em: 25 out. 2023.

LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (org.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LEITE, Francisco Suderley Holanda Pereira. **A constitucionalidade do poder regulamentar das agências reguladoras**. Monografia. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2008, 76 fls. p. 36. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/29360/1/2008_tcc_fshpleite.pdf. Acesso em: 21 out. 2023.

LIMA, Silvio Wanderley do Nascimento. A competência normativa das agências reguladoras e o poder regulamentar dos chefes do Poder Exe-

cutivo. **Repertório de Jurisprudência IOB**: tributário, constitucional e administrativo. p. 18. Disponível em: https://www7.trf2.jus.br/sophia_web/index.html. Acesso em: 14 nov. 2023.

LOPES, Tomás Jobin Coutinho. Agências reguladoras: perspectivas históricas e doutrinárias. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3719, 6 set. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25229>. Acesso em: 21 out. 2023.

MARANHÃO, Juliano Souza de Albuquerque. **A revisão judicial de decisões das agências regulatórias**: jurisdição exclusiva? O Judiciário e o Estado regulador brasileiro. Tradução. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17700/O-judiciario-e-o-estado-regulador.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 14 nov. 2023.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências reguladoras independentes**: fundamentos e seu regime jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MATA, Ismael. **Los entes reguladores de los servicios públicos**. El derecho administrativo argentino hoy. Buenos Aires: Editorial Ciencias de la Administración, 1996.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 2 ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. **Agências reguladoras e o Direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2002.

MISSE, Daniel Ganem. História e sentido da criação das agências reguladoras no Brasil. Rio de Janeiro. **XIV Encontro Nacional de Anpuh-Rio**: Memória e Patrimônio, julho de 2010, p. 25. Disponível em: http://www.encontro2010.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1273241978_ARQUIVO_CriacaodasAgenciasReguladorasnoBrasil.pdf. Acesso em: 7 nov. 2023.

MORAES, Eliana Aparecida Silva de. O poder regulamentar e as competências normativas conferidas à Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Revista do Direito Sanitário**, v. 2, n. 1, 2001, p. 39-56. Disponível

em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13086/14888>. Acesso em: 25 out. 2023.

MOREIRA, Vital; MAÇÃS, Fernanda. **Autoridades reguladoras independentes**: estudo e projecto de lei-quadro. Faculdade de Direito de Coimbra. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 14. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito da participação política. Legislativa – Administrativa – Judicial**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloisa Conrado. O poder normativo das agências reguladoras na jurisprudência do STF: mutação constitucional do princípio da legalidade. **Revista de Direito Público da Economia: RDPE**, Belo Horizonte, ano 11, n. 43, jul.-set. 2013. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/68358>. Acesso em: 7 nov. 2023.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências reguladoras**. São Paulo: Manole, 2003. e-book.

OLIVEIRA, Geovani Ferreira de. **O processo de escolha dos diretores das agências reguladoras**: o papel das comissões do Senado Federal na análise dos perfis dos indicados. Dissertação em Mestrado. 2022. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7312>. Acesso em: 25 out. 2023.

OLIVEIRA, Robson Rocha de . **Dos conceitos de regulação às suas possibilidades**. Scielo Brasil. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902014000400007>.

PACCE, Carolina Dalla. Controle parlamentar da administração pública na legislação brasileira: a eficácia dos mecanismos de solicitação de informação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 1, n. 2, 2014, p. 383. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/77949/84870>. Acesso em: 20 out. 2023.

PONDÉ, L. Considerações sobre o controle administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 163, p. 1-15, 1986. DOI: 10.12660/rda.v163.1986.44805. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44805>. Acesso em: 2 dez. 2023.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRÉVOST, P. La Régulation Biologique: un Concept Intégrateur de la Connaissance Agronomique. **Courrier de L'environnement de L'inra**, Paris, n. 39, p. 27-38, fev. 2000.

RAICK, David. **Os limites para a atuação do Tribunal de Contas da União em face da discricionariedade regulatória das Agências Setoriais**: Estudo sobre o alcance da acepção da expressão “controle de segunda ordem”. 2023. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília-DF. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F85065764018776AB62E92754>. Acesso em: 20 out. 2023.

RIBAS, Guilherme Favaro Corvo. O controle parlamentar da administração pública e sua eficácia. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; SCHIRATO, Vitor Rhein. **Direito Público em evolução**: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar. São Paulo: Fórum, 2013.

ROMERO, Felipe Lima Araujo. Bypass institucional de agências reguladoras pelo Poder Legislativo: justificação, delimitação conceitual e premissas para uma interação possível. **IV Seminário de Integração FGV Direito Rio e Faculdade de Direito da UERJ**: Transformações do Direito Administrativo: Liberdades Econômicas e Regulação. Rio de Janeiro, 2019.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SANTOS, Antonio Carlos et al. apud MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências reguladoras**. São Paulo: Manole, 2003. e-book.

SENADO FEDERAL. Senado Notícias: **O que é e como funciona uma CPI**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/15/o-que-e-e-como-funciona-uma-cpi>. Acesso em: 14 set. 2023.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

MARTINS, Aluisio de Souza. **Agências reguladoras e os ricos da captura pelos entes regulados**: estudo comparado entre o Direito regulatório norte-americano e o brasileiro. Dissertação de Mestrado. Orientação Dr. João Rezende Almeida Oliveira. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. Serviços públicos e regulação estatal. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros/SBDP, 2000, p. 23.

TESTA, G. G. (2011). **‘Quando eu chegar lá eu te conto’**: atributos dos deputados que incluem itens no Plenário da Câmara. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília.

WALD, Arnaldo. MORAES, Luiza Rangel. Agências reguladoras. **Revista de Informação Legislativa**, ano 36, n. 141, jan.-mar. 1999, p.143-171. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/457/r141-12.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 25 out. 2023.

CRÉDITOS DA OBRA:

SECRETARIA DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES:

Diretor: Rafael André Vaz Chervenski

Coordenador-Geral: Luiz Carlos da Costa

COORDENAÇÃO DE PRÉ-IMPRESSÃO:

Coordenadora: Tatiana Nassif Derze

SERVIÇO DE CONTROLE DA PRÉ-IMPRESSÃO:

Chefes de Serviço: Claudio Marcio Guimarães Portella e Moisés de Oliveira Nazário

Conferência Técnica: André Tavares de Souza

SERVIÇO DE FORMATAÇÃO E PROGRAMAÇÃO VISUAL:

Chefes de Serviço: Eduardo Franco Dias, Leonardo Corrêa Matoso e

Rodrigo Corrêa Ribeiro

Formatação: Sheila Veras de Oliveira

SERVIÇO DE REVISÃO:

Chefes de Serviço: Marco Aurélio de Souza Couto e Mariana Sanmartin de Mello

Revisão: Mariana Sanmartin de Mello

SENADO FEDERAL



BAIXE GRATUITAMENTE
ESTE LIVRO EM SEU CELULAR