



**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO  
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM DIREITO ADMINISTRATIVO**

**ALAN CRISTIANO GONÇALVES**

**A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA DAS AGÊNCIAS  
REGULADORAS EM PRINCÍPIO REFORÇADO PELA LEI N° 13.848/2019 É  
EFETIVA?**

**BRASÍLIA**

**2020**

ALAN CRISTIANO GONÇALVES

**A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA DAS AGÊNCIAS  
REGULADORAS EM PRINCÍPIO REFORÇADO PELA LEI N° 13.848/2019 É  
EFETIVA?**

Trabalho de Conclusão de Curso, desenvolvido sob a orientação do professor Antônio Rodrigo Machado, apresentado à disciplina de Introdução à redação científica como requisito parcial de conclusão do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Administrativo.

**BRASÍLIA**

**2020**

*Agradeço ao colega Alex Cavalcante Alves, que muito auxiliou no desenvolvimento do tema para elaboração desse artigo. Agradeço também à minha família e amigos, que sempre me incentivam em novos desafios.*

## **A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS EM PRINCÍPIO REFORÇADO PELA LEI Nº 13.848/2019 É EFETIVA?<sup>1</sup>**

*Alan Cristiano Gonçalves<sup>2</sup>*

*Orientador: Antonio Rodrigo Machado<sup>3</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Contexto da reforma administrativa para o surgimento das agências reguladoras no Brasil. 2 Análise da autonomia administrativa, financeira e orçamentária das agências reguladoras ante a edição da Lei nº 13.848/2019. 3 Mudanças introduzidas em decorrência da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, denominada Lei Geral das Agências. 4 O controle social decorrente da Lei nº 13.848/2019. 5 Considerações finais. Referências.

**RESUMO:** Este artigo teve por objetivo verificar a autonomia administrativa, financeira e orçamentária das agências reguladoras em princípio reforçado pela Lei nº 13.848/2019, de modo a avaliar se essa autonomia seria realmente efetiva ou mesmo se seria um ato de mero protocolo de intenções. O objetivo central foi o de compreender as alterações introduzidas pela Lei nº 13.848/2019, denominada Lei Geral das Agências Reguladoras, no tocante a como tal normativo dispôs sobre a autonomia desses entes estatais. Nesse contexto, visando contemplar o objetivo acima, a análise perseguiu os seguintes objetivos específicos para se chegar ao resultado da pesquisa: i) o contexto da reforma administrativa para o surgimento das Agências Reguladoras no Brasil; ii) avaliação dos normativos de criação das Agências Reguladoras, bem como o entendimento da doutrina quanto à autonomia prévia à Lei nº 13.848/2019; iii) mudanças introduzidas pela Lei nº 13.848/2019, principalmente sob os aspectos administrativo, financeiro e orçamentário; iv) análise quanto ao controle social decorrente da Lei nº 13.848/2019.

**Palavras-chave:** Autonomia Administrativa. Autonomia Financeira. Autonomia Orçamentária. Agências Reguladoras. Lei Geral.

### **INTRODUÇÃO**

A Lei nº 13.848/2019, que entre outros fatores, dispôs sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, reforçou institutos de autonomia que esses entes já dispunham, bem como, introduziu outras condições no ordenamento jurídico quanto à sua atuação.

Trata-se de uma tentativa de aperfeiçoamento jurídico, considerando que cada vez mais se conclama por segurança jurídica, governança e integridade das instituições, fatos observados por investidores bem como pela sociedade como um todo. Nossa análise pretende

---

<sup>1</sup> Artigo Científico apresentado à disciplina Introdução à redação científica, da Pós-Graduação *lato sensu* em Direito Administrativo.

<sup>2</sup> Servidor Público, Bacharel em Direito, Pós Graduando em Direito Administrativo, e-mail: alancg10@gmail.com.

<sup>3</sup> Advogado, Mestre em Direito, Professor de Direito Administrativo, Áreas de atuação: Direito Penal, Adm. Sancionador e Compliance, e-mail: antoniorodrigo@antoniorodrigo.adv.br.

verificar a real autonomia e independência das agências reguladoras federais em decorrência desse normativo, avaliando o que de fato mudou e se essa mudança é efetiva.

O modelo regulatório brasileiro teve inspiração no modelo norte-americano, sendo que no modelo americano o surgimento de agências reguladoras se deu em momento de crise, quando se verificou a incapacidade do mercado se reerguer sozinho junto à necessidade de uma maior regulação estatal, de modo a evitar a repetição dos fatos que levaram à crise. No Brasil, as agências reguladoras surgiram a partir da década de 90, período marcado pela diminuição da intervenção estatal direta na economia e por ideais liberais consagrados no ordenamento jurídico, como por exemplo, a abertura ao capital estrangeiro na Constituição de 1988, a promulgação das Emendas Constitucionais 06/1995, 07/1995 e 36/2002; atenuação dos monopólios estatais por meio das Emendas Constitucionais 05/1995, 08/1995 e 09/1995; Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei 8.031/1990, substituído, posteriormente, pela Lei 9.491/1997<sup>4</sup>.

Convém destacar que as agências reguladoras são autarquias em regime especial e se sujeitam a regime jurídico que assegura sua autonomia, ou pelo menos deveria, em face da Administração Direta, sendo investidas de competência para a regulação setorial. São entidades integrantes da Administração Indireta e dotadas de personalidade jurídica de Direito Público.

Em sua atividade regulatória tais entidades concentram em suas mãos poderes normativos (prerrogativa de editarem atos normativos), administrativos (no exercício do poder de polícia) e judicantes (quando resolvem conflitos entre os agentes regulados), poderes esses relacionados à sua atividade fim.

Ainda segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira, a autarquia regulatória é pessoa jurídica instituída por lei de iniciativa do próprio chefe do Executivo, que opera a descentralização de atividades e reconhece a autonomia da entidade, não havendo hierarquia entre o ente federado e a agência<sup>5</sup>. Assim, a resolução da autonomia deve ser pautada pelo critério da especialidade, o que faz prevalecer o ato da agência.

Deve-se ressaltar que tais entes quando de sua criação já detiveram certa autonomia considerando a estabilidade reforçada de seus dirigentes e a impossibilidade de recurso hierárquico impróprio contra suas decisões, o que, de certa forma, as afastavam de ingerências políticas. Ainda cabe análise em sua autonomia financeira, amparada sobre a possibilidade de

---

<sup>4</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

instituição de taxas regulamentares e envio de proposta orçamentária diretamente ao órgão central. Antes da Lei Geral de 2019, as agências submetiam sua proposta orçamentária ao Ministério ao qual eram vinculadas, assim a ANEEL e ANP submetiam ao Ministério de Minas e Energia; a ANATEL ao Ministério das Comunicações e assim por diante com todos esses entes reguladores.

Considerando essa breve análise das características das agências reguladoras frente à publicação da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe, dentre outros fatores, sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social de tais entidades, cabe avaliar como esse novo normativo se aplica à realidade das agências reguladoras no tocante a sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária ponderando sobre a efetividade dessa autonomia ou mesmo se seria uma mera constituição de protocolo de intenções, sem maiores contextos práticos.

A pesquisa avaliará o contexto do surgimento das Agências no país, de modo a analisar a autonomia que tais entes possuíam antes da publicação da Lei nº 13.848/2019, passando a avaliar as mudanças introduzidas em decorrência desse normativo, verificando ainda como passou a ocorrer seu controle social, e por fim, ponderar se realmente houve alguma mudança na autonomia das Agências Reguladoras.

## **1 CONTEXTO DA REFORMA ADMINISTRATIVA PARA O SURGIMENTO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL**

As agências reguladoras surgiram num período de reforma do Estado, o qual afetou a forma de prestação de serviços estatais bem como o modo de contratações públicas. Esse processo foi fortemente influenciado, dentre outros fatores, pela insatisfação dos serviços prestados como também pela globalização da economia mundial, fatores que geraram reformas jurídicas internas de modo a fazer o Estado Brasileiro acompanhar a ordem mundial.

É importante ressaltar que com o objetivo de superar o modelo de regulação até então exercido no Estado Brasileiro, o Conselho de Reforma do Estado recomendou uma série de princípios a serem seguidos no marco legal dos novos entes reguladores, destacando cinco princípios básicos que norteariam a constituição desse setor, sendo: i) autonomia e independência decisória; ii) ampla publicidade de normas, procedimentos e ações; iii) celeridade processual e simplificação das relações entre consumidores e investidores; iv) participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas

regulamentares em audiências públicas; e v) limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos aos níveis indispensáveis à sua execução<sup>6</sup>.

A título de conhecimento, Celso Antônio Bandeira de Mello destaca que com a reforma administrativa, foram introduzidas determinadas figuras jurídicas integrantes dessa nova seara administrativa, surgindo além das autarquias sob regime especial, das agências reguladoras, e das agências executivas, os institutos de contratos de gestão, organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público<sup>7</sup>, conceitos esses que apesar de relevantes no processo de reforma, não serão explorados neste artigo.

Esse processo de reforma também tem amparo na ideologia da administração gerencial, a qual buscava por resultados e eficiência, ou seja, um melhor atendimento ao cidadão, baseado em critérios de avaliação de desempenho e controle de resultados.

Nesse novo contexto, onde o Estado deixa de ser empresário e monopolizador de serviços para ser o regulador das diversas atividades às quais a ele incumbia, surge um processo de privatização de empresas estatais, as quais prestavam serviços diretos à sociedade, algumas em regime de monopólio, passando suas atribuições a terceiros mediante concessão, propiciando uma melhor prestação de serviços bem como redução do quadro de funcionalismo público, o que importou em um menor valor de manutenção da máquina pública.

Embora a privatização seja um ponto polêmico para o cidadão à medida que demonstra um poder alheio nas mãos de terceiro, ela emerge o Estado como controlador e regulador do ramo privatizado, preservando certos poderes e atributos mesmo que ele não seja o executor, ou mesmo responsável direto pelo serviço público.

Dessa forma, no tocante a atividade regulatória, Carlos Ari Sunfeld<sup>8</sup> destaca que:

A regulação, enquanto espécie de intervenção estatal, manifesta-se tanto por poderes e ações com objetivos declaradamente econômicos (o controle de concentrações empresárias, a repressão de infrações à ordem econômica, o controle de preços e tarifas, a admissão de novos agentes no mercado) como por outros com justificativas diversas, mas efeitos econômicos inevitáveis (medidas ambientais, urbanísticas, de normalização, de disciplina das profissões, etc.). Fazem regulação autoridades cuja missão seja cuidar de um específico campo de atividades considerado em seu conjunto (o mercado de ações, as telecomunicações, a energia, os seguros de saúde, o petróleo), mas também aquelas com poderes sobre a generalidade dos agentes da economia (exemplo: órgãos ambientais). A regulação atinge tanto os agentes atuantes em setores ditos privados (o comércio, a indústria, os serviços comuns – enfim, as “atividades

---

<sup>6</sup> NUNES, Edson de Oliveira *et al* (Coord.). **Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil**: inovação e continuidade no sistema político institucional. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 46-47.

<sup>7</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 227-228.

<sup>8</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Econômico**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 18.

econômicas em sentido estrito”) como os que, estando especialmente habilitados, operam em áreas de reserva estatal (prestação de “serviços públicos”, exploração de “bens públicos” e de “monopólios” estatais).

Todavia, considerando esse novo esboço regulatório, fortemente influenciado pelas privatizações, cabe frisar que as agências reguladoras foram criadas em momentos distintos do nosso ordenamento jurídico com a incumbência de regular setor específico de seu campo de atuação, propiciando a abertura da economia para investimentos no país e, por consequência, um melhor atendimento à sociedade.

De modo geral, passou a ser obrigação das agências reguladoras controlar e fiscalizar as atividades desenvolvidas pela iniciativa privada, direcionando o caminho a ser percorrido pelo setor com base em questões técnicas, subtraindo, desse modo, qualquer ingerência governamental na condução da atividade regulada.

Alexandre Mazza<sup>9</sup> cita que essa transformação se iniciou no ano de 1995, mediante a promulgação de várias emendas constitucionais, destacando as seguintes:

- 1) Emenda Constitucional n° 5, de 15/8/1995, que decretou o fim da exclusividade da prestação direta, pelos Estados membros, dos serviços locais de gás canalizado;
- 2) Emenda Constitucional n° 6, de 15/8/1995, responsável pela extinção do tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional, especialmente quanto à pesquisa e à lavra de recursos minerais e ao aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica;
- 3) Emenda Constitucional n° 8, de 15/8/1995, que determinou o fim da exclusividade estatal na prestação dos serviços de telecomunicação; e
- 4) Emenda Constitucional n° 9, de 9/11/1995, que determinou a quebra do monopólio estatal das atividades de pesquisa, lavra, refino, importação, exportação e transporte de petróleo, gás natural e hidrocarbonetos.

Mazza pontua ainda que foram as Emendas Constitucionais n° 8 e 9 que incluíram dispositivos na Constituição Federal de 1988 para a criação de órgãos reguladores, nesses termos, respectivamente para as áreas de telecomunicações e do petróleo<sup>10</sup>. Convém destacar que tanto a CF/88 quanto as Leis que instituíram esses entes utilizaram apenas os termos “órgão regulador” ou “agência”, sendo que a nomenclatura “agência reguladora” surgiu no ordenamento jurídico com a Lei n° 9.986/2000, que dispôs sobre a gestão de recursos humanos desses entes.

---

<sup>9</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 211.

<sup>10</sup> Art. 21. Compete à União: (...) XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um “órgão regulador” e outros aspectos institucionais; Art. 177. Constituem monopólio da União: (...) § 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: (...) III - a estrutura e atribuições do “órgão regulador” do monopólio da União.



Mediante a criação das agências reguladoras, o poder público impulsionou a competição nos setores que elas atuariam criando um mercado até então inexistente, de forma a regulá-lo e, posteriormente, fiscalizá-lo, abandonando dessa forma o monopólio do Estado e corrigindo falhas do mercado. Alexandre Santos de Aragão<sup>11</sup> define regulação como:

O conjunto de medidas legislativas, administrativas, convencionais, materiais ou econômicas, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da autonomia empresarial ou meramente indutiva, determina, controla, ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e os orientando em direções socialmente desejáveis.

Feita essa breve explanação do contexto da reforma administrativa que, de certa forma, deu origem às agências, passemos agora a abordar a autonomia administrativa, financeira e orçamentária desses entes quando de sua criação, antes mesmo da publicação da Lei geral das agências.

## **2 ANÁLISE DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS ANTE A EDIÇÃO DA LEI Nº 13.848/2019**

Alexandre Santos de Aragão, citando Vital Moreira, faz menção deste autor no tocante à autonomia e desenvolve seu raciocínio conforme a seguir:

[...] é assaz polissêmica a noção de autonomia. Mais adiante, afirma o autor lusitano, em sua densa e profunda tese de doutorado, que “autonomia designa genericamente o espaço de liberdade de conduta de um ente face a outro. Concretamente no âmbito das pessoas colectivas públicas ela exprime a liberdade dos entes infra estaduais face ao Estado, ou seja, a relativa independência em relação ao poder central. Conforme os diversos campos em que essa liberdade de conduta pode manifestar-se, assim se pode falar em autonomia regulamentar, autonomia administrativa (*stricto sensu*), autonomia patrimonial e financeira etc. Neste sentido, a autonomia é uma questão de grau: pode ir de quase nada até à independência quase total. Nuns casos pode consistir senão na mera autonomia jurídica (existência de personalidade jurídica), sem nenhuma liberdade de ação; noutros casos pode ir até à mais ampla liberdade de decisão dentro da esfera de ação que lhe seja confiada (administração independente)<sup>12</sup>.

De modo geral, as autarquias correspondem à personificação de um serviço público e desenvolvem atividades típicas do Estado, sem finalidade lucrativa e estão submetidas a um regime jurídico de direito público, de modo que gozam das mesmas prerrogativas do Estado, a

---

<sup>11</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 212.

<sup>12</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 335.

exemplo da imunidade tributária. Caracterizam-se ainda por seus bens serem públicos e por exercerem poderes administrativos como o normativo, de polícia, hierárquico e disciplinar.

Sabe-se que as agências reguladoras integram a administração pública e são definidas como autarquias, porém em regime especial. Conforme José Soares Ferreira Aras Neto<sup>13</sup>, como espécies do gênero “autarquia”, aplicam-se às agências reguladoras todas as características das autarquias comuns, a exemplo da forma de criação, natureza jurídica, privilégios e sujeições, de modo que seu regime especial está relacionado a dois principais fatores: maior extensão do poder normativo e maior estabilidade de seus dirigentes.

Conforme já ressaltado, essas entidades foram criadas por normativos diversos onde se estabeleceu certa autonomia administrativa e orçamentária. Essa condição se mostrou preponderante à medida que uma limitação maior poderia impor obstáculos ao objeto que se destinavam, qual seja regular o mercado do seu ramo de atuação. Contudo, tal previsão orçamentária sempre foi intermediada pelo Ministério responsável pela sua área de atuação, a quem incumbia remeter para o então Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), assim, exemplificativamente, a ANATEL encaminharia sua proposta orçamentária ao Ministério de Comunicações, que por sua vez, a enviaria ao MPOG.

A título de conhecimento quanto à proposta orçamentária das agências reguladoras e mesmo de outros órgãos e entidades federais, convém destacar que, mediante a avaliação qualitativa de programas e ações orçamentárias, a Secretaria de Orçamento Federal do então Ministério do Planejamento (SOF/MPOG), atual Ministério da Economia, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, estabelece os limites para cada órgão/entidade, a fim de observar as despesas obrigatórias, prioritárias e discricionários sob sua responsabilidade. Tendo por base esse limite, órgãos/entidades direcionam suas propostas à SOF, a quem cabe compilar em formato de projeto de Lei Orçamentária Anual, para submissão à Presidência da República<sup>14</sup>.

Leonardo Vizeu Figueiredo<sup>15</sup>, ao tratar da autonomia administrativa e financeira das Agências, cita que:

As Agências Reguladoras são dotadas de instrumentos econômicos e financeiros que permitem o devido exercício de suas atividades, sem precisar socorrer-se ao Governo

---

13 ARAS NETO, José Soares Ferreira. **Direito administrativo sintetizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019.p. 51.

14 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Entenda o Orçamento**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

15 FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Direito Econômico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.p. 256.

Central, tendo liberdade de gestão, no sentido de arrecadar receitas próprias e organizar suas respectivas despesas, sem ingerência do Executivo, ficando, tão somente, sujeitas a controle do Legislativo, via Tribunal de Contas.

Em caráter exemplificativo, na Lei n° 9.427/1996, que instituiu a ANEEL, não há maiores informações a respeito de sua autonomia, porém a Lei citou suas receitas e fez menção ao seu orçamento<sup>16</sup>. Entretanto, pelo Decreto n° 2.335, de 6 de outubro de 1997, que constituiu a Agência, em seu art. 1°, tal normativo citou a autonomia patrimonial, administrativa e financeira e a vincula ao Ministério de Minas e Energia.

Essa condição de autonomia traduz certa liberdade das Agências Reguladoras face ao Estado, ou seja, uma relativa independência em relação ao poder central, assim, a autonomia administrativa destaca-se pela personalidade jurídica conferida a esses entes em suas Leis de criação, possibilitando contrair obrigações e adquirir direitos de acordo com o ordenamento jurídico, ao passo que assegura o mandato decorrente da nomeação dos dirigentes pelo Poder Executivo e a consequente impossibilidade de exoneração de forma unilateral de seus diretores/presidentes pelo chefe do Executivo, salvo pelo cometimento de falta grave apurada mediante processo.

Podemos também destacar que a autonomia patrimonial e financeira se traduzem na capacidade de autogestão do seu patrimônio e de suas finanças, considerando que tais entes apesar de terem receitas provenientes de dotações orçamentárias como outros órgãos/entidades, tem também outras fontes de receita decorrentes da cobrança de taxas em razão de seu ramo de atuação, que podem se incorporar inclusive ao seu patrimônio.

No mesmo contexto de análise, na Lei n° 9.472/1997, onde foi criada a ANATEL, o normativo citou expressamente no art. 8°, § 2° que a natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, como também autonomia financeira. A Lei ainda dispôs no art. 9° que a ANATEL atuaria como autoridade administrativa

---

<sup>16</sup> Art. 11. Constituem receitas da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL: I - recursos oriundos da cobrança da taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica, instituída por esta Lei; II - recursos ordinários do Tesouro Nacional consignados no Orçamento Fiscal da União e em seus créditos adicionais, transferências e repasses que lhe forem conferidos; III - produto da venda de publicações, material técnico, dados e informações, inclusive para fins de licitação pública, de emolumentos administrativos e de taxas de inscrição em concurso público; IV - rendimentos de operações financeiras que realizar; V - recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, públicos ou privados, nacionais ou internacionais; VI - doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados; VII - valores apurados na venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade. Parágrafo único. O orçamento anual da ANEEL, que integra a Lei Orçamentária da União, nos termos do inciso I do § 5o do art. 165 da Constituição Federal, deve considerar as receitas previstas neste artigo de forma a dispensar, no prazo máximo de três anos, os recursos ordinários do Tesouro Nacional.

independente, assegurando-lhe as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

Apesar de citarmos apenas essas duas agências, todas se caracterizam na mesma condição de autonomia administrativa e financeira, bem como se sujeitavam à formalização de seu orçamento ao Ministério temático de sua área de atuação, compreendendo nesse caso certa liberdade na elaboração de sua proposta orçamentária, porém, mesmo assim poderiam sofrer contingenciamentos. Alexandre Santos de Aragão<sup>17</sup> destaca que:

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

O princípio da unidade orçamentária está previsto no art. 2º da Lei nº 4.320/1964 e estabelece que apenas um orçamento seja feito por cada ente federativo contendo todas as despesas previstas para aquele período, ou seja, o orçamento será uno, devendo fundamentar-se segundo uma única política orçamentária, estruturando e ajustando uniformemente a um método único.

Aragão<sup>18</sup> citando Fernando Herren Aguillar no tocante às agências reguladoras destaca que não foi desenvolvido mecanismo que permita uma autonomia orçamentária mais sólida para as Agências, porque, na prática, o Executivo pode cortar as propostas elaboradas pelas autarquias. Pontua ainda que uma sugestão a ser avaliada, por compatível com o nosso ordenamento jurídico, seria as agências reguladoras, visando ao atendimento do princípio da unidade ou totalidade orçamentária, apresentarem à Administração central apenas uma previsão global da probabilidade de suas receitas e despesas, fazendo, posteriormente, por si mesma, as necessárias especificações e distribuições entre seus órgãos internos, o que faria com que tais entes, desta forma, dispusessem de autonomia para, observado o princípio da unidade orçamentária, elaborar o seu orçamento e alocar os recursos como melhor lhes conviesse.

No tocante a autonomia administrativa das agências reguladoras é importante considerarmos que ela tem duplo enfoque, considerando sua atividade fim, ou seja, o ramo de mercado em que ela efetivamente faz a regulação e fiscalização das atividades e serviços, ou

---

<sup>17</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 353.

<sup>18</sup> AGUILLAR, Fernando Herren, 1999, apud ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 354.

mesmo considerando a atividade meio, que seria a resultante de sua organização e regras de trabalho.

Dessa forma, convém destacarmos o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispôs sobre a organização da Administração Federal. Tal normativo é amparado pela competência do Presidente da República para dispor a respeito da organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, o que inclui por consequência as agências reguladoras. Tal Decreto estabeleceu que<sup>19</sup>:

Art. 30. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central.

§ 1º Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

Posteriormente, o Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970, organizou a Administração de Pessoal do Serviço Civil do Poder Executivo na forma de Sistema, estabelecendo que todas as unidades organizacionais, de qualquer grau, incumbidas especificamente das atividades de administração de pessoal da Administração Direta e das Autarquias integrariam o Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC. Do órgão central do SIPEC, inserido no Ministério do Planejamento, atual Ministério da Economia, partem orientações e determinações para todo o Executivo Federal referente às atividades de pessoal. Alguns dispositivos desse Decreto que merecerem destaque são<sup>20</sup>:

Art 2º São funções básicas de Administração de Pessoal, para os fins deste decreto:

- I - Classificação e Redistribuição de Cargos e Empregos;
- II - Recrutamento e Seleção;
- III - Cadastro e Lotação;
- IV - Aperfeiçoamento;
- V - Legislação de Pessoal.

[...]

Art 3º - O SIPEC compreende:

- I - Órgão Central: Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP);
- II - Órgãos Setoriais: Departamentos, Divisões ou outras unidades específicas de pessoal civil dos Ministérios e dos órgãos da Presidência da República, de maior hierarquia na respectiva área administrativa.

---

<sup>19</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm#view](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#view). Acesso em: 21 jul. 2020.

<sup>20</sup> BRASIL. **Decreto nº 67.326**, de 5 de outubro de 1970. Dispõe sobre o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e dá outras providências. Brasília, 1970. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D67326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D67326.htm). Acesso em: 17 abr. 2020.

III - Órgãos Seccionais: Departamentos, Divisões ou outras unidades específicas de pessoal de Autarquias.

[...]

Art 5º Os Órgãos Setoriais serão subordinados administrativamente ao dirigente de Órgão da Presidência da República, ou ao respectivo Ministro de Estado, e os Órgãos Seccionais ao dirigente da Autarquia a que pertencerem, vinculando-se todos ao Órgãos Central do SIPEC.

[...]

Art 6º Ao órgão central do SIPEC competirá o estudo, formulação de diretrizes, orientação normativa, coordenação, supervisão, controle e fiscalização específica de assuntos concernentes à Administração Federal.

Art 7º Caberão aos órgãos setoriais e seccionais e demais unidades operacionais do SIPEC as atividades de gestão e execução e, excepcionalmente, aos dois primeiros, as de pesquisa.

Conforme se verifica, as agências, com relação às suas atividades meio, seguem ditames estabelecidos pela administração direta, o que inviabiliza uma maior autonomia para realização de atividades referentes a pessoal, como por exemplo, jornada de trabalho, realização de concurso público e aperfeiçoamento de funcionários, legislação de pessoal, etc., contudo, ideologicamente, sem que isso interfira em sua atividade finalística.

Com relação à autonomia referente à atividade fim, cabe destacar que o campo da regulação compõe uma gama de preceitos e poderes administrativos para que as agências reguladoras desempenhem suas funções, dentre elas as de estabelecer normas, fiscalizar, dirimir conflitos e aplicar sanções. Ressaltando a atividade regulatória Aragão<sup>21</sup> destaca que:

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. Há, portanto, três poderes inerentes à regulação: aquele de editar a regra, o de assegurar a sua aplicação e o de reprimir as infrações, mesmo que essas infrações sejam dirigidas, inclusive, a empresas públicas ou ao próprio Estado agindo economicamente de forma direta em atividades típicas do setor privado.

O autor ainda complementa que sob o aspecto citado acima, a regulação possui três principais searas, quais sejam<sup>22</sup>:

(a) a regulação dos monopólios, quando a competição é restrita ou inviável, evitando que eles lesem a economia popular, controlando os preços e a qualidade dos serviços ou produtos; (b) regulação para a competição, como forma de assegurar a livre concorrência no setor privado e, no caso de atividades econômicas sensíveis ao interesse público, o seu direcionamento na senda deste; e (c) regulação dos serviços públicos, assegurando a sua universalização, qualidade e preço justo.

<sup>21</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 24.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 25.

Outro ponto importante a se analisar diz respeito ao caráter técnico das agências pelo fato de seus atos, normas e procedimentos imporem conhecimento técnico e científico especializados, de modo que possam ser estabelecidos para todo o mercado e sociedade, para posterior aplicação e fiscalização.

O caráter técnico desses entes ainda se revela através dos requisitos de formação dos seus dirigentes, consoante se vê na Lei n° 9.986/2000, art. 5° I e II, onde se exige ter experiência profissional e formação acadêmica compatível com o cargo para o qual o dirigente foi indicado, além de notório conhecimento no campo de sua especialidade.

Tão importante quanto outros fatores da autonomia administrativa das agências reguladoras, talvez o de maior destaque, pode-se citar a impossibilidade do chamado “recurso hierárquico impróprio”, interposto perante pessoa jurídica diversa daquela que proferiu a decisão recorrida. Esse fato tem o condão de assegurar que a decisão final na esfera administrativa se dê no âmbito da entidade reguladora conforme a atividade objeto da análise.

O autor Rafael Carvalho Rezende Oliveira destaca três entendimentos quanto ao caso, em razão de divergências doutrinárias, a saber<sup>23</sup>:

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

2° entendimento: viabilidade de revisão pelo chefe do Executivo ou respectivo Ministério da decisão da agência por meio de provocação do interessado (recurso hierárquico impróprio) ou de ofício (avocatória), com fundamento na direção superior exercida pelo chefe do Executivo sobre toda a Administração Pública (art. 84, II, da CRFB). Nesse sentido: AGU (Parecer AC-051); e

3° entendimento: cabimento do recurso hierárquico impróprio por ilegalidade (anulação da decisão ilegal da agência), com fulcro no art. 84, II, da CRFB, e descabimento do recurso por conveniência e oportunidade (impossibilidade de revogação da decisão regulatória). Nesse sentido: Marcos Juruena Villela Souto.

Alexandre Santos de Aragão também sinaliza seu entendimento ao afirmar que<sup>24</sup>:

Examinando o Direito positivo de pronto podemos afirmar que nenhuma lei prevê a existência de recurso administrativo hierárquico impróprio contra as decisões das agências reguladoras, o que por si só bastaria para eliminar tal possibilidade em razão da vetusta doutrina do *pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà du texte*, decorrente da personificação jurídica das entidades da Administração Indireta, que não são meros órgãos despersonalizados – partes integrantes do corpo do Ente estatal. [...]

O que se deve notar é que pouco importa se nesta ou naquela agência está ou não expressamente excluída a interposição de recurso hierárquico impróprio. Como já visto, não é a sua vedação que deve ser expressa, mas sim a sua admissão (*pas de*

<sup>23</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 117.

<sup>24</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 372-373.

*tutelle sans texte*). O próprio Decreto-Lei nº 200/67, aplicável às agências reguladoras no que não contrariar as suas leis específicas, não inclui os recursos hierárquicos impróprios entre os mecanismos de supervisão ministerial disciplinados por seus arts. 19 a 29.

Outro fator importante diz respeito à Constituição Federal de 1.988, que estabelece em seu art. 84, II<sup>25</sup>, competência do Presidente da República de exercer a direção superior da administração federal com auxílio de Ministros de Estado e no art. 87, parágrafo único, I<sup>26</sup>, competência de Ministros de Estado no trato com órgãos e entidades da administração federal, porém tais dispositivos não se qualificam como uma validação dos recursos hierárquicos impróprios, haja visto que a coordenação, direção e supervisão previstas devem ser entendidas não como hierarquia, mas como tutela administrativa, instituto por definição constricto ao que o legislador expressamente estabelecer, ou seja, adstrito à lei<sup>27</sup>.

Assim, cabe pontuar que o recurso hierárquico impróprio é modalidade recursal excepcional só admitida nos casos expressamente previstos em lei, tendo em vista que sua utilização se dá em uma relação administrativa em que inexistente hierarquia, mas apenas vinculação. Convém ressaltar que determinado ato pode ser analisado judicialmente por outros critérios legais, porém não com relação ao conteúdo técnico a cargo da agência reguladora competente para o assunto.

### **3 MUDANÇAS INTRODUZIDAS EM DECORRÊNCIA DA LEI Nº 13.848, DE 25 DE JUNHO DE 2019, DENOMINADA LEI GERAL DAS AGÊNCIAS**

Conforme já salientado, antes da publicação da Lei nº 13.848/2019, intitulada Lei Geral das agências, as agências reguladoras funcionavam de acordo com um desenho institucional próprio, ou seja, situação decorrente da criação de cada uma delas em determinado contexto social, o que resultou em certas peculiaridades em relação à sua composição, formato e procedimentos decisórios. Não havia simetria entre elas, mesmo que em uma ou outra, certas características fossem semelhantes.

---

25 Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal.

26 Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos. Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei: I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

<sup>27</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 373.



Traçando um breve histórico desse normativo<sup>28</sup>, cabe destacar que desde 2004 uma Lei geral aplicável a todas as agências reguladoras vinha sendo discutida de forma a padronizar orientações, recomendações e procedimentos, minorando as diferenças entre elas.

A proposta originária partiu do Poder Executivo, sendo que em 2013, sem maiores avanços no Congresso Nacional, foi retirada de tramitação pela presidente Dilma Rousseff (PT). Coube ao senador Eunício Oliveira (PMDB) rerepresentar a proposta ainda no ano de 2013 (tratava-se do PLS nº 52/2013), sendo aprovado apenas em 2016, no Senado, após longo debate.

Na Câmara Federal o projeto foi renumerado, tornando-se o PL nº 6.621/2016, sendo elaborado um substitutivo do projeto, aprimorando o texto do Senado em pontos importantes, incluindo, por exemplo, a Agência Nacional de Mineração (ANM) no rol de agências às quais se aplicaria a Lei Geral, sendo o projeto posteriormente encaminhado para o Senado, que o analisou no período de novembro de 2018 a maio de 2019, mantendo os pontos relevantes incorporados pela Câmara e retirando outros estranhos ao normativo em questão, originando, então, a Lei nº 13.848/2019.

É importante salientar que esse normativo se fez necessário ao se verificar que determinadas agências conseguiram desenvolver regras de governança eficientes e modernas ao passo que outras não tiveram o mesmo desenvolvimento no ponto de vista institucional, muito por interferências político-partidárias, dependência financeira e orçamentária, como também pela falta de autonomia gerencial, administrativa e regulatória, condições ausentes que fizeram com que o objetivo de criação desses entes se tornasse letra morta frente à regulação e ao setor regulado.

Dessa forma, a Lei Geral reforçou a autonomia das Agências, caracterizando-as, em seu art. 3º<sup>29</sup>, pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos.

Esse ponto não mostrou uma verdadeira inovação, até mesmo porque já era um fato conceituado pela doutrina, mesmo que não constasse em todas as Leis que criaram as agências

---

<sup>28</sup> GUIMARÃES, Luis Gustavo F. Os avanços institucionais da Lei Geral das Agências Reguladoras [*On-line*]. **JOTA**, jun. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/os-avancos-institucionais-da-lei-geral-das-agencias-reguladoras-11062019>. Acesso em: 19 abr. 2020.

<sup>29</sup> Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

reguladoras, ou seja, apenas reafirmou um fator que se tentou estabelecer quando da criação desses entes reguladores.

As agências também passaram a ter o status de “órgão setorial” dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais.

Esse novo arranjo demonstra-se de suma importância no contexto em que é empregado, haja visto que tais mecanismos desvinculam as agências de se submeterem aos Ministérios de sua pasta de atuação, dando a elas maior independência.

Analisando o ponto acima sob os aspectos de planejamento e orçamento considerando o Manual Técnico de Orçamento (MTO 2020), podemos afirmar que houve grande avanço para as agências reguladoras, principalmente ao se analisar os arts. 3º a 6º do MTO<sup>30</sup>, ainda que não atualizado no tocante às agências, haja visto que elas deixaram de se submeter aos órgãos setoriais (Ministérios), pois eram sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica desses setoriais, além claro, do órgão central, ao qual todos se submetem. Essa condição prejudicava sobremaneira a autonomia das agências, ao passo que programas e planejamentos poderiam ser barrados por ingerências políticas com base em contingenciamento orçamentário.

É bem verdade que, mesmo escapando do viés político Ministerial, considerando todo esse avanço, tais entes ainda se submetem ao órgão central, que pode contingenciar o orçamento pleiteado, o que sugere novas perspectivas de independência orçamentária como a que dispõe

---

<sup>30</sup> Art. 3º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas sócio-econômicas. Art. 4º Integram o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal: I - o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central; II - órgãos setoriais; III - órgãos específicos. § 1º Os órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República. § 2º Os órgãos específicos são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento. § 3º Os órgãos setoriais e específicos ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados. § 4º As unidades de planejamento e orçamento das entidades vinculadas ou subordinadas aos Ministérios e órgãos setoriais ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central e também, no que couber, do respectivo órgão setorial. § 5º O órgão setorial da Casa Civil da Presidência da República tem como área de atuação todos os órgãos integrantes da Presidência da República, ressalvados outros determinados em legislação específica. Art. 5º Sem prejuízo das competências constitucionais e legais de outros Poderes, as unidades responsáveis pelos seus orçamentos ficam sujeitas à orientação normativa do órgão central do Sistema. Art. 6º Sem prejuízo das competências constitucionais e legais de outros Poderes e órgãos da Administração Pública Federal, os órgãos integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e as unidades responsáveis pelo planejamento e orçamento dos demais Poderes realizarão o acompanhamento e a avaliação dos planos e programas respectivos.

órgãos como o Ministério Público, talvez até mesmo destacando as agências do Poder Executivo dada a sua relevância política e social para toda a administração pública.

A Lei nº 13.848/2019 ainda reforçou mecanismos de gestão, até então, colocados a critério do Ministério ao qual as agências são vinculadas. Dessa forma, o art. 3º, § 2º da Lei, estabeleceu que a autonomia administrativa das agências é caracterizada pelas competências de solicitar diretamente ao Ministério da Economia: i) autorização para a realização de concurso público; ii) provimento dos cargos autorizados em Lei para seu quadro de pessoal, considerando disponibilidade orçamentária; e iii) alterações no respectivo quadro de pessoal, fundamentadas em estudos de dimensionamento, bem como alterações nos planos de carreira de seus servidores. As agências passaram também a conceder diretamente diárias e passagens em deslocamentos nacionais e internacionais, bem como autorizar afastamentos, do país, de seus servidores.

Mesmo que pela simplicidade que possa parecer, o fato de se reportar diretamente ao Ministério da Economia demonstra a maior liberdade concedida às agências reguladoras, retirando uma subordinação formal implantada no Poder Executivo que vinha sendo aplicada desde a criação desses entes.

Exemplificativamente citando a ANEEL, no tocante a concursos públicos, cabia a agência pleitear a realização de concurso para preenchimento de seu quadro primeiramente ao Ministério de Minas e Energia, que por sua vez, redirecionaria ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O próprio MME, dado o contexto, poderia impor barreira ao pedido da agência de modo que o pleito se quer chegaria ao órgão central.

Cabe frisar que mesmo pelo fato dessas entidades vir exercendo em sua gestão alguns desses atos abordados expressamente na Lei Geral, anteriormente à sua publicação, tal prática decorria de delegação da Administração Direta para as agências, por meio de Decretos, o que poderia a qualquer momento resultar em sua subtração por parte dos entes reguladores, comprometendo suas atividades e reforçando a ingerência política na administração pública.

Podemos citar, por exemplo, o Decreto nº 9.533/2018<sup>31</sup>, que entre outras disposições regulou o afastamento do país de servidores civis da administração pública, bem como

---

<sup>31</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.533**, de 17 de outubro de 2018. Altera o Decreto nº 1.387, de 7 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o afastamento do País de servidores civis da administração pública federal, o Decreto nº 3.035, de 27 de abril de 1999, que delega competência para a prática dos atos que menciona, o Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012, que estabelece, no âmbito do Poder Executivo federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens, e o Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, que dispõe sobre a instalação e a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação

estabeleceu, no âmbito do Poder Executivo federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens. Assim, pela Lei Geral, as agências passaram a ter maior empoderamento, haja visto que tal autorização passou a ser prevista em Lei.

Outro ponto de suma importância diz respeito ao ordenamento do normativo para adoção, pelas agências reguladoras, de práticas de gestão de riscos e de controle interno, bem como programa de integridade, objetivando a promoção de medidas e ações destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção. Tais mecanismo destinam-se à boa governança para consecução dos objetivos que o Estado persegue, de modo a evitar a captura desses entes por interesses outros não compatíveis com o ordenamento jurídico que as agências estão submetidas.

Novos institutos foram estabelecidos na Lei de modo a tornar a atividade regulatória mais transparente e permeável pela sociedade, como por exemplo o avanço do processo decisório ao instituir análises de impacto regulatório (AIR), consultas e audiências públicas, como forma de incluir a sociedade e os setores regulados na tomada de decisões.

Também se estabeleceu instrumentos de planejamento estratégico que as agências teriam o encargo de elaborar regularmente. Assim, ações e decisões das agências passaram a ter a obrigação de estar em consonância com a agenda regulatória, o plano estratégico e o plano de gestão anual. Além disso, também passaram a ter orientação para elaboração de relatórios de suas atividades anualmente, como forma de possibilitar a comparação entre as metas originalmente estabelecidas e os resultados obtidos a partir de sua implementação, permitindo maior transparência e controle social bem como possibilitando o aumento de sua eficiência.

Outro importante avanço se deu quanto aos requisitos de candidatos à direção desses entes. Anteriormente à publicação da Lei nº 13.848/2019, além do que eventual lei de criação poderia estabelecer dada à falta de sincronia desses normativos, observava-se o disposto na Lei 9.986/2000, que estabelecia<sup>32</sup>:

Art. 5º. O Presidente ou o Diretor-Geral ou o Diretor-Presidente (CD I) e os demais membros do Conselho Diretor ou da Diretoria (CD II) serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos

---

Civil - Anac e aprova o seu regulamento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9533.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9533.htm) . Acesso em: 5 nov. 2020.

<sup>32</sup> BRASIL. **Lei nº 9.986**, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-9986-18-julho-2000-359735-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 21 jul. 2020.

cargos para os quais serão nomeados, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea “f” do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

Apesar do disposto no artigo mencionar “elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados” verifica-se se tratar de um conceito ou mesmo condição um tanto quanto vagos, haja visto que o critério poderia ser interpretado subjetivamente conforme o contexto utilizado, e até mesmo, conforme os interesses da indicação de suposto candidato ao cargo.

Uma vez nomeados, os diretores ou conselheiros máximos das agências reguladoras somente poderiam perder seus cargos em razão de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou mesmo em caso de processo administrativo disciplinar. Cabe ressaltar que a Lei 9.986/2000 deixou certa brecha ao dispor que “a lei de criação da agência poderá prever outras condições para a perda do mandato”, logo, em caso de lei silente, apenas aquelas hipóteses seriam válidas.

Dentre as inovações introduzidas pela Lei nº 13.848/2019, que modificou a Lei nº 9.986/2000, destacam-se critérios objetivos na escolha dos dirigentes, que além de formação acadêmica compatível com o cargo, deveriam ter experiência profissional de: i) 10 anos, no setor público ou privado, no campo de atividade da agência reguladora ou em área a ela conexas, em função de direção superior; ii) 4 anos ocupando cargos determinados na administração pública conforme a Lei, ou mesmo de docente/pesquisador no campo de atividade da agência; iii) 10 anos de experiência como profissional liberal no campo de atividade da agência reguladora.

A Lei estabeleceu ainda mandato de 5 anos para esses membros, não admitindo a recondução e impôs que seus mandatos ainda não fossem coincidentes, o que demonstra uma preocupação do legislador para evitar que o Presidente da República possa lotear essas entidades.

Rafael Carvalho Rezende de Oliveira destaca que há divergência doutrinária quanto a constitucionalidade da não coincidência dos mandatos dos dirigentes das agências com os dos chefes do Executivo estabelecida na Lei 9.986/2000, a saber<sup>33</sup>:

1.º entendimento: inconstitucionalidade, pois a não coincidência de mandatos viola o princípio republicano, cuja essência é a temporariedade dos mandatos. Com efeito, ao permitir que um dirigente escolhido por um determinado governante mantenha-se no cargo no governo seguinte, ocorreria uma prorrogação indireta e disfarçada do

---

<sup>33</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 116.

mandato daquele governante que não mais está ocupando o cargo, razão pela qual os mandatos dos dirigentes devem perdurar apenas durante o período governamental em que houve a nomeação. Nesse sentido: Celso Antônio Bandeira de Mello.

2.º entendimento: constitucionalidade, uma vez que os dirigentes são independentes e responsáveis por decisões técnicas (e não políticas), bem como os órgãos colegiados das agências são formados por correntes diversas de pensamento da sociedade (pluralismo político). Nesse sentido: Marcos Juruena Villela Souto e Floriano de Azevedo Marques Neto.

O autor sustenta a constitucionalidade da ausência de coincidência dos mandatos, sob o prisma dos argumentos de que: i) O objetivo da regulação é “despolitizar” a área regulada; e ii) o próprio chefe do Executivo, responsável pela nomeação do dirigente da agência, não possui poder (formal) de ingerência e pressão, uma vez que a legislação veda a exoneração *ad nutum*, não havendo prorrogação indireta e disfarçada do seu respectivo mandato.

É importante ainda destacar que a Lei vedou a indicação para o Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada das agências tentando garantir ainda sua despolitização. Desse modo, há impedimento para a indicação de: i) Ministro de Estado, Secretário de Estado, Secretário Municipal, dirigente estatutário de partido político e titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados dos cargos; ii) pessoa que tenha atuado, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral; iii) pessoa que exerça cargo em organização sindical; iv) pessoa que tenha participação, direta ou indireta, em empresa ou entidade que atue no setor sujeito à regulação exercida pela agência reguladora em que atuaria, ou que tenha matéria ou ato submetido à apreciação dessa agência reguladora; v) pessoa que se enquadre nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990; e vi) membro de conselho ou de diretoria de associação, regional ou nacional, representativa de interesses patronais ou trabalhistas ligados às atividades reguladas pela respectiva agência.

Convém destacar que todas essas manifestações da Lei Geral das Agências demonstram a tentativa do legislador em despolitizar esses entes, que são de suma importância para a administração pública e de grande valia na persecução dos objetivos estatais.

#### **4 O CONTROLE SOCIAL DECORRENTE DA LEI Nº 13.848/2019**

Um fator importante destacado na Lei Geral das Agências diz respeito ao seu controle social, onde tal instituto figurou ao lado de outro tão importante quanto, para que se faça tal fiscalização, qual seja a prestação de contas por esses entes.

Cabe destacar que na Lei há menção expressa quanto ao controle externo das Agências, a ser exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União, o que vai de encontro com o disposto no “art. 49, X” da Constituição Federal de 1988. Até aí, nada novo do que já era feito em nosso ordenamento jurídico, considerando que mesmo que dispunham de certa independência e autonomia, esses entes se submetem aos Poderes Estatais, ou seja, Executivo, Legislativo e Judiciário.

Leonardo Vizeu Figueiredo alerta que, como toda entidade da administração pública, as agências reguladoras submetem-se aos seguintes tipos de controle<sup>34</sup>:

Controle financeiro - exercido principalmente pelo Tribunal de Contas, órgão do Legislativo, no que se refere à aplicação de bens e serviços a seu cargo, bem como no que tange à arrecadação e gastos de suas receitas e despesas públicas;

Controle finalístico - exercido, de forma restrita, pelo Executivo e pelo Legislativo (Comissões Parlamentares de Inquérito), bem como por toda sociedade, no que se refere, tão somente, ao cumprimento das políticas públicas, dos objetivos e das finalidades da atividade de regulação a ser alcançado pela agência; e

Controle de juridicidade - exercido, previamente, pelas Procuradorias das agências reguladoras, na qualidade de órgãos externos vinculados à Advocacia-Geral da União (art. 131, CRFB), bem como, a posteriori, pelo Judiciário, em respeito ao princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, CRFB), sobre os atos e normas editados pela Agência Reguladora, quando exorbitantes de seus limites legais, ou ainda, quando não guardarem relação de razoabilidade e proporcionalidade com os fins colimados pela Administração Pública.

Contudo, a Lei nº 13.848/2019 estabelece certa obrigação para as agências que muito facilitam o controle social. Assim, dispõe a Lei que:

Art. 15. A agência reguladora deverá elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, no qual destacará o cumprimento da política do setor, definida pelos Poderes Legislativo e Executivo, e o cumprimento dos seguintes planos:

I - plano estratégico vigente, previsto no art. 17 desta Lei<sup>35</sup>;

II - plano de gestão anual, previsto no art. 18 desta Lei<sup>36</sup>.

Esses planos se somam à agenda regulatória, que é o instrumento de planejamento da atividade normativa que conterà o conjunto dos temas prioritários a serem regulamentados pela agência durante sua vigência.

Tais fatores evidenciam a preocupação do legislador em reforçar o controle social das agências ao passo que cria mecanismos para que se possa aferir o desempenho dessas entidades, garantindo uma maior transparência e criando obstáculos para a realização de objetivos outros

<sup>34</sup> FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Direito Econômico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 262-263.

<sup>35</sup> Art. 17. A agência reguladora deverá elaborar, para cada período quadrienal, plano estratégico que conterà os objetivos, as metas e os resultados estratégicos esperados das ações da agência reguladora relativos a sua gestão e a suas competências regulatórias, fiscalizatórias e normativas, bem como a indicação dos fatores externos alheios ao controle da agência que poderão afetar significativamente o cumprimento do plano.

<sup>36</sup> Art. 18. O plano de gestão anual, alinhado às diretrizes estabelecidas no plano estratégico, será o instrumento anual do planejamento consolidado da agência reguladora e contemplará ações, resultados e metas relacionados aos processos finalísticos e de gestão.

que não de interesse público. Além de evitar desvios, gera benefício à sociedade, considerando que mediante o planejamento esperado pode-se aferir a qualidade do serviço prestado, corrigindo desconformidades e até mesmo buscando sua otimização.

A Lei também institucionalizou a figura das ouvidorias, ao estabelecer que em cada Agência haverá 1 (um) ouvidor, que atuará sem subordinação hierárquica e exercerá suas atribuições sem acumulação com outras funções.

Sua escolha, assim como dos dirigentes das Agências, se dá pelo Presidente da República mediante aprovação do Senado Federal, sendo exigido notório conhecimento em administração pública ou em regulação de setores econômicos, ou no campo específico de atuação da agência reguladora, para mandato de 3 (três) anos, vedada a recondução.

Convém destacar que esses ouvidores somente perdem o cargo em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou condenação em processo administrativo disciplinar, sendo que o processo disciplinar se dará por iniciativa de seu ministro ou do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União em decorrência de representação promovida pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada da respectiva agência.

Dentre suas atribuições estão a de zelar pela qualidade e pela tempestividade dos serviços prestados pela agência; acompanhar o processo interno de apuração de denúncias e reclamações dos interessados contra a atuação da agência; e elaborar relatório anual de ouvidoria sobre as atividades da agência.

Há significativo aumento na transparência e no controle social das agências, ao institucionalizar as ouvidorias, tendo em vista que elas são responsáveis por diagnosticar eventuais problemas nas entidades em razão de denúncias e/ou reclamações de cidadãos ou mesmo de setores da sociedade que podem repercutir em sua atividade.

Tal constatação é ainda mais evidente ao analisarmos que, além do relatório anual de ouvidoria sobre as atividades da agência, o ouvidor deve encaminhar seus relatórios ao titular do ministério a que a agência estiver vinculada, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União, bem como divulgá-los no sítio da Agência, na internet.

Por fim, a condição de independência dada às ouvidorias demonstra o cuidado tomado pelo legislador de tornar as agências reguladoras permeáveis à sociedade, como também um meio de dificultar que se deflagre qualquer ato de corrupção ou ilegalidade na entidade, uma vez que o ouvidor não é determinado pelo colegiado, ou seja, não está ligado diretamente pelos



gestores das agência, fazendo com que sua atividade se desenvolva de forma imparcial, como um instrumento de suma importância no controle social.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As agências reguladoras surgiram em momentos diversos da história do país, para atuar em razão de um processo de transformação estatal em decorrência da reforma administrativa, com atribuições precípua de regulação, orientação e fiscalização em seu ramo de atuação.

Uma ou outra teve previsão no texto constitucional, o que facilitou sua criação, porém as demais foram estabelecidas em momentos distintos vividos pela sociedade, destacando, por exemplo, as que tiveram origem em decorrência de processos de privatização, como já dito, ato um tanto quanto polêmico perante a sociedade.

É bem verdade que por se tratar de criação desses entes por leis distintas, destaca-se que houve falta de sincronia entre elas, porém todas foram estabelecidas com vinculação ao Ministério da pasta de seu objeto de atuação, com certa autonomia para execução de suas atividades.

Conforme citado anteriormente, as agências reguladoras no Brasil foram criadas sob a forma de autarquia especial, para terem, dessa forma, maior autonomia e independência perante a administração pública. Assim, a ideia central da criação desses entes foi a de estabelecer um órgão administrativo e fiscalizador, especializado no ramo de sua atividade e que tivesse liberdade para atuar de forma independente da política no país, porém balizado por critérios técnicos, sem ingerência de governo ou mesmo de terceiros envolvidos na atividade regulada.

Um dos principais fatores da suposta autonomia das agências, amplamente citado pela doutrina, diz respeito à estabilidade reforçada de seus dirigentes, que uma vez nomeados para mandatos determinados, não poderiam ser retirados do cargo no transcurso do período do mandato pelo Presidente da República.

Contudo, antes mesmo da Lei Geral das Agências, era o próprio Presidente quem escolhia seus dirigentes (o que continua sendo feito mesmo após a publicação da Lei Geral) fato que já se verificava, àquela época, a possibilidade da captura das agências pelo governo da situação. Tal possibilidade de captura ficou ainda mais restrita à medida que o novo normativo fixou mandato e impossibilitou a recondução dos dirigentes das agências, fortalecendo, dessa forma, ainda mais a autonomia dessas entidades.

Convém ainda destacar o Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967, que regulamentou a organização da Administração Federal e estabeleceu a competência do Presidente da República para dispor a respeito da organização e funcionamento da administração federal, inclusive as autarquias em regime especial, caso das Agências Reguladoras. Tal decreto ainda é aplicável às agências, porém merece ressalva frente a Lei n° 13.848/2019, a qual reforçou e estabeleceu que a natureza especial conferida às agências reguladoras é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação bem como, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira<sup>37</sup>.

No tocante à sua direção, as agências tinham seus dirigentes indicados por critérios não objetivos e ainda estavam à mercê de se sujeitarem à organização e funcionamento estabelecidos pelo chefe do Poder Executivo. Assim, com todo esse aparato, mesmo em se tratando de órgãos técnicos, pode-se imaginar que as agências poderiam ser coagidas para agir conforme anseios políticos, claro que não de forma tão acentuada dada sua autonomia.

É imperioso também destacar que seu orçamento era elaborado e colocado à sujeição do Ministério de sua vinculação, sendo incorporado por esse órgão ministerial com um único orçamento e posteriormente remetido para o órgão central. Isso possibilitava contingenciamento do orçamento das agências e prejudicava sua atuação, à medida que com menos verba, programas e atividades planejadas poderiam ser suspensos ou mesmo interrompidos.

A mesma regra aplicava-se à solicitação de concurso para preenchimento de seus quadros, que eram submetidos à pasta de sua vinculação para posterior direcionamento ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atual Ministério da Economia.

A Lei n° 13.848 de 25 de junho de 2019 apresentou-se como forma de corrigir certas distorções desde o surgimento das agências, de modo a evidenciar e reforçar sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Assim, orçamento e pedido de concurso passaram a ser endereçados diretamente ao Ministério da Economia, sem qualquer sujeição ao Ministério temático de sua vinculação.

Estabeleceu-se, também, novas regras para definição e mandato de seus dirigentes, que passaram a ser escolhidos por critérios técnicos e objetivos, com prazo determinado, de forma

---

<sup>37</sup> Art. 3° A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

a evitar a politização das entidades. Ponto de suma importância também diz respeito aos mandatos não coincidentes desses gestores, o que também dificulta a captação das agências por interesses alheios que não o público.

Não nos cabe aqui esgotar todas as alterações e mecanismos introduzidos pela Lei nº 13.848/2019, porém fica evidente a postura do legislador em fazer valer uma maior autonomia para as agências reguladoras de modo a despolitizar suas ações e também de emancipar sua atuação, seja com vistas ao governo da situação ou mesmo pelo setor privado.

Muito embora apesar da maior liberdade concedida às agências reguladoras, verifica-se que ainda há espaço para avanço da autonomia, principalmente na seara administrativa, uma vez que por estarem incluídas no Poder Executivo e se sujeitarem aos ditames desse poder, podem num futuro ser desvinculadas, passando a ter certa atuação a exemplo da conferida ao Ministério Público da União, com maior independência, o que faria não se sujeitarem a regras impostas pelo Poder Executivo para toda a Administração Pública Federal controlada por essa esfera do poder.

A Lei, em si, completou 1 (um) ano de sua publicação e de fato percebe-se que reforçou a autonomia das agências reguladoras, antes um tanto quanto difundida apenas no tocante à sua atividade fim, porém agora, também destacada nas searas administrativa, financeira e orçamentária. Podemos considerar, sim, em princípio reforçado pela Lei nº 13.848/2019, que a autonomia administrativa e orçamentária das agências reguladoras é efetiva impondo um novo marco legal dessas entidades alinhado a ideais de probidade, eficiência, segurança, transparência e controle social.

## REFERÊNCIAS

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

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAS NETO, José Soares Ferreira. **Direito administrativo sintetizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Entenda o Orçamento**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.533**, de 17 de outubro de 2018. Altera o Decreto nº 1.387, de 7 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o afastamento do País de servidores civis da administração pública federal, o Decreto nº 3.035, de 27 de abril de 1999, que delega competência para a prática dos atos que menciona, o Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012, que estabelece, no âmbito do Poder Executivo federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens, e o Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, que dispõe sobre a instalação e a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação Civil - Anac e aprova o seu regulamento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9533.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9533.htm) . Acesso em: 5 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 67.326**, de 5 de outubro de 1970. Dispõe sobre o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e dá outras providências. Brasília, 1970. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D67326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D67326.htm). Acesso em: 17 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm#view](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#view). Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.848**, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Brasília, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm). Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.472**, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm). Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.986**, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-9986-18-julho-2000-359735-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. **Lei. nº 9.427**, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19427compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427compilada.htm). Acesso em: 21 jul. 2020.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Direito Econômico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GUIMARÃES, Luis Gustavo F. Os avanços institucionais da Lei Geral das Agências Reguladoras [*On-line*]. **JOTA**, jun. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/os-avancos-institucionais-da-lei-geral-das-agencias-reguladoras-11062019>. Acesso em: 19 abr. 2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros, 2019.

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

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

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Econômico**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.