



# Agências Reguladoras

## ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO - ABAR

Av. Borges de Medeiros, 659, 14º andar - Porto Alegre - RS - Brasil  
CEP - 90.020-023 - Telefone: (51) 3288.8869  
www.abar.org.br

### DIRETORIA

**Presidente** - Maria Augusta Feldman

**AGERGS** - Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul

### Diretores:

Eduardo Henrique Ellery Filho

**ANEEL** - Agência Nacional de Energia Elétrica

Álvaro Otávio Vieira Machado

**ARSAL** - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas

Zevi Kann

**CSPE** - Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo

Marco Antônio Sperb Leite

**AGR** - Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos


### Secretária Executiva e Financeira:

Roberta Moraes de Vasconcelos

**AGERGS** - Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul

## Apresentação

*A Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR), atenta à discussão nacional sobre o papel das Agências Reguladoras, solicitou, em 2003, a Floriano de Azevedo Marques Neto, advogado, Professor Doutor do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e membro do Comitê Executivo da Sociedade Brasileira de Direito Público, uma análise sobre a moderna regulação estatal, abrangendo a importância das Agências no exercício desta função pública, os fundamentos jurídicos dos agentes reguladores no Direito brasileiro e a separação que deve existir entre políticas públicas e atividade regulatória. Dr. Floriano produziu o documento solicitado que, após debatido e aprovado pelas 24 Agências associadas, passou a representar a posição da ABAR em relação aos temas abordados. O presente trabalho é uma síntese do estudo efetuado, cuja íntegra se encontra à disposição dos interessados. Somentamos que o documento apresenta questões relacionadas com a constitucionalidade das Agências, críticas ao modelo atual e sugestões para o seu aperfeiçoamento. A análise mostra, claramente, que as Agências Regulatórias são, sem dúvida, instrumentos de fortalecimento do Estado e que, no exercício de suas atividades, devem priorizar a transparência de seus atos, o*



*incentivo à participação da sociedade no processo regulatório e a mediação de conflitos como instrumentos para que se garanta o equilíbrio nas relações entre o Poder Público, o agente regulador, o ente regulado e os cidadãos.*

*Esperamos que a presente síntese contribua para o debate em curso sobre as Agências Reguladoras e que a consolidação das atividades regulatórias no Brasil, objetivo da existência da ABAR, sirva para os interesses maiores da Nação brasileira.*

**Maria Augusta Feldman**  
Presidente da ABAR

# Agências Reguladoras

## **A intervenção estatal: a relação entre Estado e sociedade**

A criação das Agências de Regulação foi conseqüência de uma profunda mudança na relação do aparelho estatal com a sociedade, particularmente com a ordem econômica. Até então, a intervenção estatal estava centrada na supremacia do interesse público sobre os interesses privados. Não havia maior preocupação do Estado com o equilíbrio específico do setor sob intervenção, de vez que seus objetivos eram de natureza geral.

O Estado assumia a exploração de atividades econômicas relevantes ou essenciais e a política de preços era definida no ambiente político. Eram avaliados fatores que não levavam em conta os interesses específicos do setor regulado, gerando a instabilidade regulatória e a inviabilidade da ação privada em setores sujeitos à intervenção estatal.

## **O papel regulador do Estado**

As transformações ocorridas nos últimos anos apontam para o fortalecimento do papel regulador do Estado em detrimento do papel



do Estado produtor de bens e serviços. A atividade regulatória estatal passa a dar relevância à separação entre o operador estatal e o ente encarregado da regulação do respectivo setor; e à admissão do setor regulado da existência de operadores privados competindo com o operador público. É introduzido o conceito de competição entre setores sujeitos à intervenção estatal indireta.

Há diferenças substanciais quanto aos pressupostos, objetivos e instrumentos da atividade estatal de regulação e a intervenção direta no domínio econômico. A intervenção regulatória é pautada pela mediação e não pela imposição de objetivos e comportamentos ditados pelo Estado, que passa a exercer sua autoridade não de forma impositiva, mas arbitrando interesses e dando suporte para setores com menor eficiência. Os objetivos da atividade regulatória se deslocam dos interesses do Estado e passam a se identificar mais com os interesses da sociedade. Ademais, a regulação vai demandar a construção de mecanismos de intervenção estatal que permitam efetivar essa nova forma de relacionamento com os agentes econômicos. A mediação e a interlocução com os agentes envolvidos no setor regulado são fundamentais.

### **A moderna regulação e a busca do equilíbrio**

A moderna noção de regulação remete à idéia de equilíbrio dentro de um dado sistema regulado. Esse poderá envolver a introdução de interesses gerais, externos ao sistema, que deverão ser processados pelo regulador de forma que a sua consecução não acarrete a inviabilidade do setor regulado. Assim, a ação estatal passa a depender do equilíbrio entre os interesses privados (competição, respeito aos direitos dos usuários, admissão da exploração lucrativa de atividade econômica) e as metas e objetivos de interesse público (universalização, redução de desigualdades, modicidade de preços e tarifas, maiores investimentos, etc.).

A quebra de monopólios, a desestatização ou a abertura de setores à competição não necessariamente devem ser associados aos

mecanismos desregulatórios. Esses processos alimentam o desenvolvimento de uma nova forma de regulação, possivelmente mais firme e consistente. As transformações no papel regulador do Estado também não devem ser associadas aos processos de supressão da intervenção estatal sobre o domínio econômico. A reforma regulatória vai no sentido exatamente contrário aos processos de desregulação ou de auto-regulação do mercado.

### **A moderna regulação e os interesses públicos**

Além da função estabilizadora, que busca preservar o equilíbrio do mercado, a atividade regulatória estatal tem, também, uma função redistributiva. A Constituição (artigo 174) dá ao Estado, como ente normativo e regulador da atividade econômica, a incumbência de incentivar e planejar atividades econômicas, o que dá à regulação uma conotação muito mais ampla do que a simples "correção de falhas de mercado". Mas esse caráter redistributivo coloca-se pela regulação a partir de uma perspectiva de mediação de interesses e de busca de equilíbrio interno ao sistema regulado.

### **Atividade regulatória e atividade regulamentar**

A regulação estatal envolve funções muito mais amplas do que a função regulamentar. Esta consiste em disciplinar uma atividade mediante a emissão de comandos normativos, de caráter geral, ainda que com abrangência meramente setorial. A regulação estatal envolve atividades coercitivas, adjudicatórias, de coordenação e organização. E ainda funções de fiscalização, sancionatórias, de conciliação, bem como o exercício de poderes coercitivos e funções de subsidiar e recomendar a adoção de medidas de ordem geral pelo poder central.

O artigo 174 da Constituição imputa ao Estado o papel de "agente normativo e regulador da atividade econômica" (incluídos os serviços públicos). Assim, a função reguladora deve abranger tanto as atividades econômicas, cuja exploração está sujeita ao regime privado de

mercado, quanto aquelas que tenham sido eleitas pela Constituição ou pela Lei como serviços públicos. Se, nestas últimas, a regulação estatal é inerente ao próprio regime de prestação, naquelas a regulação também se justificará, caso estejamos diante de um setor relevante ou essencial da vida econômica. Portanto, regular não é sinônimo de regulamentar.

No exercício da atividade regulatória, o Estado é orientado pela perspectiva de intervir em setores da economia:

- a) sem afastar a participação dos agentes privados;
- b) separando as tarefas de regulação das de exploração de atividade econômica, mesmo quando permanecer atuando no setor através de um ente que controla;
- c) orientando sua intervenção para a defesa dos interesses dos cidadãos, como participantes das relações econômicas travadas no setor regulado;
- d) procurando manter o equilíbrio interno ao setor regulado para permitir a preservação e incremento das relações de competição (concorrência), sem deixar de imprimir ao setor pautas distributivas ou desenvolvimentistas típicas de políticas públicas;
- e) exercendo a autoridade estatal através de mecanismos e procedimentos menos impositivos e mais voltados à composição e arbitramento de interesses, o que envolve maior transparência e participação na atividade regulatória.

Os entes estatais incumbidos da regulação devem ter como características essenciais serem órgãos públicos, que concentrem várias funções e competências, que estejam voltados para um setor da economia que exija significativa especialização, objetivando a busca de equilíbrio entre interesses envolvidos com a atividade regulatória e atuando com neutralidade em relação a estes interesses.

**Caráter público:** deverão ser órgãos do Estado dotados de autoridade e revestidos das prerrogativas e condicionantes inerentes a

todos os órgãos públicos, mas também se manterem transparentes na sua forma de atuação e permeáveis à participação dos administrados (regulados ou cidadãos) no exercício da autoridade.

**Concentração de funções:** o que legitima a atuação do regulador é sua capacidade de, com eficiência, combinar o equilíbrio do sistema regulado com a concretização de objetivos de interesse geral definidos para o setor.

**Especialização:** o ente regulador deve ter profundo conhecimento do setor regulado. A especialidade não apenas garante maior eficiência regulatória, como também evita problemas de troca de informações entre a Agência e o regulado.

**Equilíbrio:** deve manifestar-se não apenas pela mediação dos vários interesses existentes no setor regulado, como pela estabilidade que deve ser assegurada na regulação. É essencial que, nos setores em que se deseje incentivar a competição, a regulação não só não impeça como também promova a previsão de inovações.

**Neutralidade:** o agente regulador deve manter-se imparcial em face dos interesses regulados, incluídos os do poder público, e deve exercer com prudência e proporcionalidade suas competências, para melhor atingir os objetivos visados com a regulação.

## As Agências como Autoridades Reguladoras Independentes

O termo agência gera três problemas conceituais na tradição jurídica brasileira. O primeiro, em função da indefinição terminológica ditada pela origem americana do nome. O segundo, pela dificuldade de encaixe do termo na tradição do Direito brasileiro. E o terceiro decorre do fato de que a Constituição Federal (artigo 21, XI e artigo 177, § 2º, III), ao referir-se expressamente a entes reguladores, utilizou o termo *órgão regulador* e não *Agências*.

Por uma questão didática e metodológica, preferimos usar o termo Autoridades Reguladoras Independentes. Essa designação, constante na doutrina européia, portuguesa em particular, tem o mérito de nela embutir os três aspectos centrais para caracterizar as Agências: serem elas **órgãos públicos**, dotados de **autoridade**, voltados ao exercício da **função de regulação** e caracterizados pela **independência**.

### A atividade objeto das Agências e suas características

No exercício de suas funções regulatórias, as Agências reúnem os seguintes poderes:

- a) **Normativo:** comandos gerais para o setor regulado, complementando a legislação existente;
- b) **De outorga:** emissão, obedecendo às políticas públicas aplicáveis ao setor, de licenças, autorizações, injunções, com vistas a franquear ou interditar o exercício de uma atividade regulada a um particular;
- c) **De fiscalização:** seja pelo monitoramento das atividades reguladas ou pela aferição das condutas dos regulados, buscando impedir o descumprimento de regras ou objetivos regulatórios;
- d) **Sancionatório:** aplicar advertências, multas ou mesmo cassações de licenças e obrigar o particular a reparar um consumidor ou corrigir os efeitos de uma conduta lesiva a algum valor ou interesse tutelado pelo regulador;
- e) **De conciliação:** conciliar ou mediar interesses de operadores regulados, consumidores isolados ou em grupos ou ainda de agentes econômicos que se relacionam com o setor regulado, embora no âmbito da cadeia econômica;
- f) **De recomendação:** subsidiar, orientar ou informar o poder político, recomendando medidas ou decisões a serem editadas no âmbito das políticas públicas.

### Capacidade técnica

As Agências devem especializar-se quanto ao setor regulado, pois a capacidade técnica do regulador é um requisito para a própria legitimação da regulação. Quanto mais as Agências e seus agentes dominarem códigos, necessidades e possibilidades do setor regulado, mais a regulação será eficiente e menores serão os problemas de comunicação entre regulador e regulado.

A capacitação técnica deve ser perseguida já no recrutamento de dirigentes e funcionários, levando em consideração capacidade específica, conhecimento técnico e, eventualmente, experiência no setor regulado. Ademais, a Agência deve manter-se permanentemente atualizada e informada, dispondo de meios e instrumentos não só para exigir dos regulados informações e conhecimentos, como também disponibilizar estudos, consultorias e pesquisas a seu pessoal, para que ele seja permanentemente incentivado e treinado.

### Permeabilidade

As Agências devem manter diálogo permanente, transparente e aberto com os agentes sujeitos à regulação. Embora o operador deva se submeter ao regulamento, à licença, ao plano ou ao contrato, isto não impede que ele seja ouvido, participe, negocie e tente fazer prevalecer seus interesses. De outra parte, o órgão regulador precisa buscar permanentemente a participação, no processo, de consumidores, grupos de interesse, associações, entidades de classe, agentes econômicos outros que não os operadores regulados.

Em contrapartida, há o risco da captura pelo interesse dos regulados. Mas este risco é inerente à própria regulação e quanto mais aberta e institucionalizada for a relação do órgão regulador com a sociedade, mais controle esta poderá ter para coibir a captura.

### Processualidade

O manejo da ampla gama de poderes que detêm, as Agências



ficam obrigadas a, no seu exercício, se submeter ao devido processo legal, na sua acepção mais ampla. O traço de processualidade manifesta-se tanto pela observância da idéia de processo quanto no procedimento.

### **Independência**

A independência constitui traço essencial destes órgãos. Ela se demarca a partir de instrumentos jurídicos, mas só se consagra se o regulador detiver meios e instrumentos para bem exercer suas funções e tiver rigor e transparência para assegurar à sociedade que os objetivos da regulação continuam sendo públicos. A independência das Agências deve manifestar-se com relação a todos os interesses envolvidos com a atividade regulatória. Mas, do ponto de vista jurídico e institucional, é perante os órgãos do governo que a independência se mostra mais polêmica.

Há duas espécies de independência: a orgânica e a administrativa. São dimensões distintas, mas que se complementam, particularmente porque a independência orgânica será inviabilizada se o órgão regulador não tiver mecanismos que assegurem independência na sua gestão.

**Independência orgânica:** no exercício das suas atividades-fim, a Agência deverá dispor de mecanismos que evitem sua subordinação à vontade política do poder central para além das metas, objetivos e princípios constantes das políticas públicas estabelecidas para o setor. A independência orgânica serve para assegurar ampla autonomia no manejo dos instrumentos regulatórios e se compõe a partir da estabilidade dos dirigentes e da não-subordinação hierárquica das Agências ao Poder Executivo central.

**Independência administrativa:** ou de gestão, busca dotar o agente regulador de recursos e instrumentos para exercer suas atividades sem necessidade de recorrer ao poder central. Ela se traduz nos seguintes mecanismos:

- a) Autonomia de gestão:** dotar a Agência da capacidade de organizar e gerir seus orçamentos, alocando os recursos disponíveis nas atividades que o órgão entenda serem prioritárias e necessárias ao bom exercício de suas competências. Isso evita contingenciamentos ou cortes orçamentários que sejam feitos para atender a objetivos de política monetária ou fiscal. E também torna incompatível a previsão de contratos de gestão como, por exemplo, ocorre no caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) conforme artigo 7º, da Lei nº 9.427/96;
- b) Autonomia financeira:** garante que os recursos financeiros necessários à atividade da Agência não estarão subordinados à gestão do Tesouro. Ou seja, independem da boa vontade do poder central. **A pior captura que pode ocorrer a uma Agência é aquela que engessa suas funções por falta de meios adequados ao seu exercício, transformando-a num simulacro;**
- c) Liberdade para organizar seus serviços:** o órgão regulador é que determina, internamente, como serão alocadas as competências e atribuições dos agentes para o exercício das atividades regulatórias. Inclui a prerrogativa de organizar-se funcionalmente e de distribuir-se regionalmente. E, ainda, a liberdade de optar por firmar contratos ou convênios para obter o concurso de terceiros;
- d) Regime de pessoal compatível:** em função da natureza das suas atividades, nas Agências haverá três ordens de regime de pessoal, pois não tem sentido que os dirigentes dos órgãos de regulação tenham estabilidade (mandatos, só podem ser afastados por justa causa) e os demais agentes sejam demissíveis por ato de vontade, quer dos dirigentes das Agências, quer (o que é pior) da Administração Central (governo).



## Agências e Governo

**Legitimidade democrática:** As Agências são instrumentos legítimos de consagração da democracia. A possibilidade de contar com instituições estáveis, por outro lado, lhe dá a garantia de que as pautas políticas por ele perseguidas terão respaldo e sustentação institucional quando implementadas. Seria um despropósito manchar a regulação pelas Agências independentes de um caráter intrinsecamente antidemocrático, justamente por elas se prestarem a garantir alguma estabilidade ao jogo econômico e alguma institucionalidade à intervenção estatal.

**Políticas de Estado:** são aquelas definidas, por Lei, no processo complexo que envolve o Legislativo e o Executivo. Elas definem as premissas e os objetivos que o Estado brasileiro, em determinado momento histórico, quer ver consagrados para um setor da economia ou da sociedade. São marcadas por um traço de estabilidade, embora possam ser alteradas para sua adequação a um novo contexto histórico, bastando para isso a alteração no quadro legal. São necessariamente estruturantes, tanto das políticas governamentais quanto das políticas regulatórias e constituem a base das políticas públicas setoriais.

**Políticas de governo:** representam os objetivos concretos que um governante eleito pretende ver impostos a um dado segmento da vida econômica e social. São a orientação política e governamental que se pretende imprimir a um setor. Estão subordinadas às políticas do Estado. A política de governo condiciona, ainda que não suprima as políticas regulatórias.

**Políticas públicas:** são normas, princípios e atos voltados a um objetivo determinado de interesse geral. Deverão ser estabelecidas no espaço governamental, conjugando os objetivos e princípios das políticas de Estado com as metas e orientações políticas governamentais. Elas são definidas, necessariamente, a partir de mediações políticas. Embora não se confundam com as políticas regulatórias, nos setores sujeitos à nova regulação as políticas públicas

serão implementadas, em grande parte, pelo manejo daquelas. Há uma relação de dependência entre ambas, que se complementam.

**Políticas regulatórias:** são as opções de que dispõe o agente regulador para cumprir as pautas de políticas públicas para o setor regulado. Não se admite que o manejo das políticas regulatórias contrarie, negue ou esvazie as políticas públicas. Porém, serão as políticas regulatórias que definirão o melhor momento e o resultado de uma política pública setorial. Ao regulador caberá ponderar os interesses regulados e equilibrar os instrumentos disponíveis, no sentido de intervir no sistema sem inviabilizar seus pressupostos.

## Funções de Estado e Funções de Governo

A Constituição contempla princípios e fundamentos do Estado que não se confundem com os objetivos de governo. Mas, também, faz várias referências a políticas de Estado que vinculam qualquer política de governo. A seguridade social é definida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos (artigo 194) e a promoção de políticas de saúde (artigo 196), e de educação (artigo 205) são dever do Estado. Até mesmo o fomento ao desporto (artigo 217) é elevado à condição de uma política de Estado.

Todas essas disposições estabelecem **políticas de Estado** que, embora dependam de **políticas de governo** para serem implementadas, vinculam a liberdade do governo à definição das políticas governamentais. Estas deverão ser formuladas, obrigatoriamente, para que aquelas sejam concretizadas.

Quem elabora pautas políticas são os poderes Executivo e Legislativo. O Estado tem instituições que irão obedecer à Constituição, à Lei e às políticas públicas. As políticas de governo devem ser processadas no ambiente institucional, de modo a serem implementadas. A questão, portanto, estará no papel que os órgãos do Estado terão no exercício da filtragem institucional das políticas de governo, para transformá-las em políticas de Estado.



Dadas as transformações no papel do Estado, num contexto de nova regulação estatal, **as políticas públicas não são mais impostas ao setor regulado e sim introduzidas mediante critérios de mediação, ponderação e prudência.**

### **A difícil articulação entre políticas públicas e políticas regulatórias**

As leis que definem as políticas de Estado e os marcos regulatórios para cada setor e instituem as respectivas Agências é que limitam as políticas públicas e regulatórias. Se os órgãos reguladores são dotados de independência e amplas competências de intervenção em um determinado setor, não se pode pretender atribuir-lhes, também, a competência para conceber e estabelecer as políticas públicas setoriais.

Os órgãos reguladores não são instância institucional de definição de políticas, mas sim espaços e instrumentos para que as mesmas sejam efetivadas. Elas devem ser previamente definidas pelos poderes Executivo e Legislativo (eventualmente, até com a participação e o suporte do órgão regulador, mas fora do seu campo decisório). A regulação, portanto, apresenta-se como o exercício independente de competências para cumprir pressupostos e objetivos definidos nas políticas públicas. Essas deverão ser, necessariamente, de longo prazo, de permanente implementação e com forte viés de planejamento e ordenação da economia. **A regulação pelas Agências, assim, consagra a estabilidade e a permanência na consecução das políticas públicas.**

### **Legalidade e Constitucionalidade das Agências**

Não é razoável interpretar o inciso II do artigo 84 da Constituição no sentido de que a direção superior da Administração interditará a conferência, por lei, de regimes especiais de estabilidade a agentes públicos que exercem funções de Estado. A tese de

inconstitucionalidade dos mandatos e da estabilidade dos dirigentes das Agências cai por terra diante do próprio texto constitucional. Não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços. Assim, temos que interpretar o artigo 84, II, conjugadamente com o artigo 52, III, f, que prevê a competência também privativa do Senado para *"aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de (...) titulares de outros cargos que a lei determinar"*. Seria um despropósito que a Constituição previsse o envolvimento do Senado no processo de nomeação de dirigentes de órgão estatal para, ato contínuo, admitir que o Presidente da República possa exonerá-los livremente.

A Constituição, ao permitir que a lei preveja um regime de nomeação de titulares de cargos mediante processo complexo, também admitiu que essa mesma lei conferisse a esses cargos um regime de estabilidade, impedindo a exoneração imotivada por ato exclusivo do Chefe do Executivo.

Ademais, as Agências não violam o artigo 37, II da Constituição, pois, aos cargos de dirigentes das Agências, não se aplica o dispositivo simplesmente porque, como tais cargos não são de livre provimento (passam pela prévia aprovação do Senado), não haverão de ser de livre exoneração.

**Princípio democrático:** a nomeação de dirigente de órgão regulador se reveste de um reforço democrático, na medida em que envolve uma decisão política de quem tem legitimidade conferida pelo voto popular (o Chefe do Executivo), confirmada por quem também tem representatividade popular (os membros do Senado que aprovam a indicação).

**Não-coincidência de mandatos:** a tese da coincidência de mandatos dos dirigentes das Agências com o Chefe do Executivo poria a perder o pressuposto da estabilização das políticas regulatórias, que permite, embora as naturais alternâncias no poder, que haja uma continuidade no cumprimento das políticas públicas anteriormente formuladas, até que as novas orientações estejam amadurecidas. O **princípio do pluralismo** político, consagrado no artigo 1º, V, da

Constituição, como fundamento da República, é argumento forte para rejeitar a coincidência dos mandatos.

De outra parte, o vencimento diferenciado dos mandatos de cada dirigente do órgão regulador, de modo que a cada ano haja a possibilidade de renovação de um dos integrantes do colegiado, permite que se introduza, em especial quando houver alternância das forças políticas no governo, a pluralidade de linhas políticas no seio da Agência. Como o modelo brasileiro não previu a introdução da pluralidade desde a origem, a não-coincidência dos mandatos é um importante instrumento para, nesse sentido, democratizar as Agências.

**Subordinação hierárquica:** Não há, nos artigos 84, II e artigo 87, parágrafo único, I da Constituição, algo que obrigue todos os órgãos do Executivo ao controle hierárquico da direção superior da Administração. E, muito menos, que a Lei não possa estipular outros regimes de controle que o não-hierárquico. O artigo 84, II da Constituição não dá ao Presidente da República poder de injunção sobre todas as atividades estatais. Por direção superior da Administração deve-se entender aquele sentido de dar o norte, as orientações da macropolítica governamental, e não o poder para se imiscuir no exercício de todas as competências administrativas.

#### **Não há afronta ao artigo 87, parágrafo único, I da Constituição:**

Os termos de orientação, coordenação e supervisão constantes no texto constitucional não implicam na ingerência do Governo na atividade dos órgãos vinculados aos respectivos ministérios. Estas três atividades são compatíveis com a separação entre políticas governamentais e políticas regulatórias, estas executadas de forma autônoma.

**Concentração de funções:** A tripartição de poderes não envolve, nem de longe, uma segregação estanque de cada função estatal. Não há impedimentos constitucionais à multiplicidade de funções das Agências.

**Poderes normativos:** o poder normativo pode ser exercido, na

forma que a lei dispuser, pelo Poder Executivo que, na Constituição, é mais amplo que o seu chefe (artigo 76). O constituinte admitiu, ainda que genericamente, a possibilidade de delegação legislativa ou não haveria sentido em se referir a ela ao prever o controle do Congresso sobre a atividade normativa delegada.

**Controle das Agências:** não é verdade que as Agências não se submetam a qualquer tipo de controle. Na verdade, elas estão subordinadas a quatro espécies:

- a) controle de gestão:** exercido, principalmente, pelos Tribunais de Contas e referente à aplicação dos bens e serviços públicos a seu cargo;
- b) controle quanto ao cumprimento das políticas públicas:** que deve ser exercido pelo Poder Legislativo, mediante exigência de relatórios semestrais e depoimentos em comissões específicas do parlamento;
- c) controle contra abusos e ilegalidades:** que deve ficar com o Poder Judiciário, podendo ainda, no caso de exorbitância do poder normativo delegado, ser exercido pelo Legislativo, que tem competência constitucional para isto;
- d) controle quanto ao cumprimento das finalidades e metas da atividade de regulação:** que deve ser exercido pelo Legislativo, pelo Executivo e, especialmente, pela sociedade.

#### **Dez sugestões para o Aperfeiçoamento do Modelo de Agências**

- 1) **Necessidade de uma lei geral sobre o regime jurídico das Agências;**
- 2) **Aprimorar os mecanismos de controle das atividades das Agências;**
- 3) **Maior articulação entre os órgãos reguladores setoriais e os órgãos de tutela dos interesses gerais;**
- 4) **A efetivação do juízo técnico no processo de**

- indicação dos dirigentes das Agências;
- 5) Maior pluralismo nas Agências;
  - 6) O incremento da transparência e da participação popular;
  - 7) A descentralização territorial da atividade das Agências, particularmente as federais;
  - 8) Introduzir mecanismos de institucionalização dos consumidores na atividade regulada, como comitês de usuários ou grupos de representação que ajudem a Agência em sua tarefa regulatória;
  - 9) A delimitação das fronteiras entre políticas, para que se esclareçam os marcos das políticas de Estado e os papéis do Governo e das Agências, em face do setor regulado;
  - 10) Meios e recursos para o funcionamento das Agências, para que elas não sejam esvaziadas na sua independência administrativa e de gestão.



## Agências filiadas à ABAR

- AAGISA** - Agência de Águas, Irrigação e Saneamento do Estado da Paraíba
- AGEAC** - Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre
- AGEEL** - Agência Estadual de Energia Elétrica da Paraíba
- AGEPAN** - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul
- AGER** - Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Mato Grosso
- AGERBA** - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia
- AGERGS** - Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
- AGERSA** - Agência Municipal de Regulação de Serviços de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim
- AGR** - Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
- ANEEL** - Agência Nacional de Energia Elétrica
- ANP** - Agência Nacional do Petróleo
- ANTAQ** - Agência Nacional de Transportes Aquaviários

**ANTT** - Agência Nacional de Transportes Terrestres

**ARCE** - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará

**ARCG** - Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande

**ARCON** - Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos

**ARPE** - Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco

**ARSAL** - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas

**ARSAM** - Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas

**ARTESP** - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo

**ASEP** - Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro

**ARSEP** - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte

**CSPE** - Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo