



**SENADO FEDERAL**  
**Instituto Legislativo Brasileiro - ILB**

**ÁTILA VINICIUS DE CARVALHO PESSOA**

**ANÁLISE DA LEI Nº 13.848/2019 – LEI GERAL DAS AGÊNCIAS  
REGULADORAS**

**BRASIL**

**2022**



ÁTILA VINICIUS DE CARVALHO PESSOA

**ANÁLISE DA LEI N° 13.848/2019 – LEI GERAL DAS AGÊNCIAS  
REGULADORAS**

Artigo científico apresentado para aprovação no curso de Pós-graduação *lato sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Área de **Concentração**: Poder Legislativo e Direito Parlamentar

Orientador: Ricardo Suganuma



## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública *Creative Commons* – Atribuição – Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



**ÁTILA VINICIUS DE CARVALHO PESSOA**

**ANÁLISE DA LEI N° 13.848/2019 – LEI GERAL DAS AGÊNCIAS  
REGULADORAS**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar, na área de concentração Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovado em Brasília, em 1 de dezembro de 2022 por:

**Banca Examinadora:**

Ricardo Suganuma  
Prof. Dr. Ricardo Suganuma  
Senado Federal

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva



# ANÁLISE DA LEI N° 13.848/2019 – LEI GERAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

## RESUMO

Agências reguladoras foram criadas em vista do aumento da qualidade dos serviços prestados à sociedade com a redução de custos transacionais e a universalização dos serviços, considerando o tripé governo, mercado e sociedade. Assim, as agências reguladoras, por meio de normas e regramentos, criam obrigações e responsabilizações entre agentes privados e públicos. A partir dessa compreensão, a presente pesquisa faz uma análise da Lei n° 13.848/2019 – Lei Geral das Agências Reguladoras, levando em conta os julgados do STF – Supremo Tribunal Federal. Desta forma, a pesquisa busca responder: quais as contribuições produzidas pela lei, no desenho institucional das Agências Reguladoras, considerando as decisões do STF – Supremo Tribunal Federal? Dentre os objetivos lançados, tem-se: o estudo das experiências internacionais quanto à atuação das agências reguladoras; a avaliação do processo legislativo (produção de leis) da “nova lei das agências” na eficiência/consistência ou racionalidade; e a análise do posicionamento do Supremo Tribunal Federal, quanto ao modelo das Agências Reguladoras. A fim de responder à questão-problema e alcançar os objetivos definidos metodologicamente, foi realizada uma revisão bibliográfica, tendo-se em conta o direito comparado a respeito das agências reguladoras e uma análise de dezoito Ações Diretas de Inconstitucionalidade anteriores à aprovação da lei e de sete posteriores, permitindo uma compreensão mais ampla do modelo das Agências Reguladoras Nacionais.

Palavras-chave: Agências Reguladoras, Análise de Impacto Regulatório, Plano de Gestão, Lei 13.834 - Lei Geral das Agências Reguladoras.

## ABSTRACT

Regulatory agencies were created in order to increase the quality of services provided to society with the reduction of transactional costs and the universalization of services, considering the tripod government, market and society. Thus, the regulatory agencies, through norms and regulations, create obligations and responsibilities between private and public agents. Based on this understanding, this research makes an analysis of Law No. 13,848/2019 - General Law of Regulatory Agencies, considering the judgments of the STF - Supreme Court. Thus, the research seeks to answer: what are the contributions produced by the law, in the institutional design of Regulatory Agencies, considering the decisions of the STF - Supreme Court? Among the launched objectives, there are: the study of international experiences regarding the performance of regulatory agencies; the evaluation of the legislative process (lawmaking) of the "new law of agencies" in the efficiency/consistency or rationality; and the analysis of the position of the Supreme Court, regarding the model of the Regulatory Agencies. In order to answer the question-problem and to achieve the objectives methodologically defined, a bibliographic review was carried out, considering the comparative law regarding regulatory agencies and an analysis of eighteen Direct Actions of Unconstitutionality prior to the approval of the law and seven subsequent ones, allowing a broader understanding of the model of the National Regulatory Agencies.

Keywords: Regulatory Agencies, Regulatory Impact Analysis, Management Plan, Law 13.834 - General Law of Regulatory Agencies.



## 1. Introdução

A presente pesquisa tem por temática a análise da Lei nº 13.848/2019 – Lei Geral das Agências Reguladoras, considerando os julgados do STF – Supremo Tribunal Federal – nos processos normativos e fiscalizatórios, associados a questões como a captura da agência por questões políticas, empresariais e econômicas, com um viés de proteção e geração de benefícios para setores da economia que são regulados, e a complexidade do processo regulatório, marcada por novas regras, formatos organizacionais, atores e papéis.

Também são analisadas as mudanças do processo de regulação do serviço público e a judicialização dos processos punitivos, tendo em vista que o arcabouço regulatório dos serviços públicos depende institucionalmente do Judiciário, que atua de forma diversa do entendimento gerencial. Assim, há diversos conflitos entre as normas administrativas de regulação e os sistemas constitucionais e legais relativos a questões mais abrangentes, como a tributação e a defesa do consumidor.

A perspectiva da avaliação de políticas públicas nas agências reguladoras tem como instrumental analítico a AIR – Avaliação de Impacto Regulatório, que tem surge do modelo americano na década de 1970 e ganha efetividade na década de 1980, por meio da *Executive Order* 12291, a fim de ampliar a coordenação e o controle da regulação pelo governo central.

Para Valente (2013, p. 35), o AIR – Avaliação de Impacto Regulatório – é “procedimento ordenado de tomada de decisão no âmbito da atividade regulatória estatal, baseado no uso sistemático de análises sobre os possíveis efeitos de uma dada decisão”.

Nessa compreensão, a AIR possibilita a definição, identificação, benefícios, custos e efeitos de políticas públicas e suas respectivas escolhas com a produção de dados quantitativos na qualificação do processo decisório (OCDE, 2008).

Deste modo, ela traz a compreensão dos elementos de política pública e vai ao encontro da interpretação de Saad (2016), que entende política pública como ações estatais que envolvem as atividades legislativas, os atos administrativos e contratuais, envolvendo o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário, sob a lógica da utilidade pública, aplicada à atuação das Agências Reguladoras.

### 1.1. Judicialização da Regulação

Por judicialização da regulação, compreende-se o processo em que o Judiciário é chamado a controlar os atos do Executivo e do Legislativo, por meio do acionamento da atividade jurisdicional na revisão de atos dos outros poderes. Em um cenário em que o Poder Legislativo é incapaz de editar normas para setores da economia geridos por entidades privadas, foram utilizadas como estratégia os modelos de agências reguladoras de outros países.

Agências reguladoras, conforme Nunes (2003), são essenciais no tripé governo, mercado e sociedade; e buscam assegurar a competitividade, preencher lacunas de mercado, reduzir custos transacionais, enfrentamento de externalidades negativas, redução da assimetria de informações e universalização dos serviços, dialogando com o interesse dos consumidores.

Nesse entendimento, as agências reguladoras são responsáveis pela concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos, por intermédio da edição de normas ou regras, com possibilidade de imposição de penalidades, interpretação de contratos e criação de obrigações entre agentes econômicos. Elas têm, portanto, poderes diretos sobre os custos, envolvendo interesses privados e públicos, com possibilidades reais de captura do órgão regulador por agentes econômicos, tendo por foco a subversão dos princípios do mercado e favorecendo interesses privados.

Em consequência disso, dá-se o fenômeno da “porta-giratória” na migração dos agentes executivos das agências reguladoras em relação ao mercado, em detrimento dos interesses



coletivos, em um mercado de alta competitividade. Dentro desse contexto, o custo de transação é essencial para a manutenção e obtenção de lucros, a fim de se exigir uma estrutura regulatória capaz de mitigar a arena de lutas do privado e do público, garantindo autonomia, controle e *accountability* das agências reguladoras. Nesta lógica, existe a preocupação com a quarentena e o período de afastamento dos diretores.

A questão que se coloca é a efetividade da produção dos atos regulamentares e de atos inferiores, como portarias, instruções normativas, resoluções e outros, que criam obrigações no setor regulado e provocam aumento substantivo de ações no judiciário. Assim, a pesquisa busca responder à seguinte pergunta: quais as contribuições produzidas pela Lei n.º 13.848/2019, no desenho institucional das Agências Reguladoras, considerando as decisões do STF – Supremo Tribunal Federal?

## 1.2. Conceito de Regulação

O termo *regulação* é comumente utilizado para tratar da capacidade do Poder Executivo de editar normas jurídicas de ordem geral e abstrata, com a finalidade de assegurar a execução das leis e sua aplicabilidade prática. A regulação está contida no art. 84, IV, da Constituição Federal. Importa destacar, contudo, que a regulação transcende a edição de normas técnico-econômicas; ela envolve as atividades de fiscalização e de resolução de questões administrativas, conforme previsão do art. 174, caput, do texto constitucional, que estabelece que o Estado deve atuar na perspectiva normativa e reguladora. Levando isso em conta, as agências reguladoras atuam nas atividades econômicas mediante definição de metas e regras a serem alcançadas, sujeitas a punições na tutela do interesse de ordem pública (NUNES, 2003).

O modelo das agências reguladoras tem sua origem na experiência norte-americana, visando a função reguladora estatal, com diversas atribuições e prerrogativas com possibilidade de edição de atos normativos regulatórios. Por tomarem decisões relevantes no mercado, que impactam diretamente grande parte da população, inclusive com decisões normativas e jurídicas, constituem um setor que exige um comando qualificado, que garanta qualidade na boa regulação, com segurança política e uso de tecnologias adequadas, de maneira a não comprometer a credibilidade na regulação e na atratividade de investimentos privados (SALAMA, BARRIONUEVO, 2016).

Por isso mesmo, as agências reguladoras têm sido pródigas na produção normativa. Tal fenômeno tem gerado o excesso de regulação das relações econômicas, utilizando como referência as leis produzidas pelo Poder Legislativo: isso acaba por permitir a atuação complementar das agências reguladoras (NUSDEO, 2005).

O entendimento é que os atos são regulamentares e, por isso, devem especificar questões mais operacionais, sem que sejam esmiuçados em lei. Há, todavia, uma tendência de deixar decisões importantes nas mãos das agências regulatórias, sob o argumento de que são órgãos técnicos.

Nesse contexto, questões relacionadas ao princípio do governo representativo exigem instrumentos de controle e de responsabilização, para que não haja um ambiente controlado exclusivamente pela burocracia. Dentre as formas de controle utilizadas, as agências remetem para aprovação o orçamento, o pedido de informação e a convocação de dirigentes das agências reguladoras para esclarecimentos sobre a atividade regulatória.

Outrossim, é importante ressaltar que é competência do STF o controle de constitucionalidade sobre leis e atos normativos, com eficácia vinculante e *erga omnes*, conforme o art. 102, §2º da Constituição Federal. Isso fez com que diversos legitimados questionassem a compatibilização das leis de criação dessas agências com a Constituição Federal.



### 1.3. Objetivos

Com base no exposto, constituem objetivos deste artigo:

- Estudar a experiências internacionais quanto à atuação das agências reguladoras;
- Avaliar o processo legislativo (produção de leis), considerando a Lei nº 13.848/2019 – Lei Geral das Agências Reguladoras, que tornou o modelo das Agências Reguladoras mais eficiente/consistente ou racional;
- Analisar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal quanto ao modelo das Agências Reguladoras.

A pesquisa pretende trazer uma reflexão sobre o modelo de agências existente no Brasil, levando em conta as experiências internacionais; a perspectiva legislativa na construção do desenho institucional das agências reguladoras; e o protagonismo do STF – Supremo Tribunal Federal, que tem tomado diversas decisões relacionadas à autonomia e poder regulatório das agências reguladoras, inclusive quanto às normas editadas no controle regulatório em razão do seu desenho institucional, questionadas por partidos políticos e associações.

Diante disso, este artigo trata da ação das agências reguladoras no âmbito gerencial, consubstanciado pela Lei 13.834 – Lei Geral das Agências Reguladoras, tendo como instrumentalidade a AIR – Avaliação do de Impacto regulatório, que tem produzido relatórios quantitativos substanciais. Tais relatórios têm oferecido transparência para o conjunto da sociedade a respeito de resultados, custos e benefícios; isso evidencia um processo de maturação principalmente no desenvolvimento de políticas públicas substantivas em setores sensíveis da economia, por meio da produção de dados associados a racionalidade técnica, participação social e transparência.

O presente artigo, além desta introdução, encontra-se dividido da seguinte forma: a próxima seção aborda a experiência internacional e o modo pelo qual se chegou à nova lei das agências reguladoras; a outra seção explora o conteúdo e a lógica que permeia a lei; na sequência, avaliam-se os julgados do STF antes e depois da publicação da lei; e a seção final conclui a análise.

## 2. Lei das Agências Reguladoras: experiências internacionais

A Lei 13.848/2019, conhecida como LAR – Lei das Agências Reguladoras, que trata da gestão, da organização, do processo decisório e do controle social das entidades, traz em seu art. 2º um rol exemplificativo de órgãos que atuam na regulação brasileira:

“Art. 2º Consideram-se agências reguladoras, para os fins desta Lei e para os fins da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000: I - Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); II - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); III - Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); IV - Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); V- Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); VI - Agência Nacional de Águas (ANA); VII - Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); VIII - Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); IX - Agência Nacional do Cinema (Ancine); X - Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); XI - Agência Nacional de Mineração (ANM).

Parágrafo único. Ressalvado o que dispuser a legislação específica, aplica-se o disposto nesta Lei às autarquias especiais caracterizadas, nos termos desta Lei, como agências reguladoras e criadas a partir de sua vigência”.

Como pode-se notar, as Agências Reguladoras são importantes órgãos definidos em lei que têm por competência organizar, regular e fiscalizar setores e mercados brasileiros na lógica da descentralização da Administração Pública, mitigando assim a ação de grupos





políticos. Dessa forma, as agências reguladoras têm sido pródigas na produção normativa, provocando o excesso de regulação das relações econômicas, utilizando como referência as leis produzidas pelo Poder Legislativo e complementadas das agências reguladoras (NUSDEO, 2005).

A seguir, aborda-se a experiência regulatória internacional e a tramitação da nova lei brasileira.

## 2.1 Modelo Regulatório Americano

O desenho institucional para as agências reguladoras nos Estados Unidos ocorreu a partir do fato de os estados irem ao plano nacional em 1887 com a *Interstate Commerce Commission*, possibilitando assim a criação de diversas agências reguladoras para solucionar lacunas de mercado e abuso do poder econômico. Outrossim, em observância ao *Sherman Act* de 1890, foi criada, em 1914, a *Federal Trade Commission* para o enfrentamento de práticas desleais.

Nesse cenário, houve um forte questionamento junto ao Poder Judiciário, gerando contornos importantes no exercício da atividade das agências reguladoras, que terminou por produzir uma legislação federal para disciplinar diversos procedimentos na atuação das agências reguladoras quanto a penalidades, processo decisório e revisão dos atos das agências, de maneira a evitar o abuso de discricionariedade. (OLIVEIRA, WERNECK, MACHADO, 2004, p. 27)

Além desses procedimentos, teve-se a necessidade de ajustes para maior controle presidencial, observância de princípios de eficiência administrativa, formulação de políticas mais transparentes e redução de custos. No entanto, a partir de 1965, cresceu substancialmente a lógica da captura das agências reguladoras, exigindo-se controles amplos e rígidos para proteger os consumidores e os interesses públicos, a partir de formalização e documentação dos processos de decisão. Diante disso, foi necessária a criação de uma lei geral para disciplinar a atuação das agências reguladoras (OLIVEIRA, WERNECK, MACHADO, 2004, p. 27).

## 2.2 Modelo Regulatório Francês

A atividade regulatória na França teve início com as Autoridades Administrativas Independentes (AAIs), que visavam a mitigação da intervenção direta do estado no setor econômico e a interferência dos agentes econômicos privados nas decisões tomadas pelo Poder Executivo, com foco no aumento da competência técnica e especialização, bem como no *lobby*.

Em um ambiente de leis difusas, havia uma atuação no exercício de atribuições com vínculo direto com o Poder Executivo, sem submissão ao poder hierárquico. Na França, as AAIs não possuem autonomia financeira e, em alguns casos, há um mandato para o estabelecimento de normas gerais em setores específicos. O Poder Judiciário francês e o Conselho de Estado participaram ativamente na definição das prerrogativas das AAIs (OLIVEIRA, WERNECK, MACHADO, 2004, p. 43).

A tradição do direito administrativo francês é de contencioso administrativo resolvido dentro do próprio Poder Executivo, o que dá uma especificidade no direito regulatório. Portanto, algumas AAIs detêm poderes regulatórios e competência jurídica para a edição de regras e fiscalização com aplicação de penalidades, sendo que o poder regulamentar das AAIs está subordinado ao Primeiro-Ministro. Entretanto, não há na França uma lei específica que discipline a atuação das AAIs, sendo os contornos da sua atuação, como dito, definidos pela legislação específica, que criou cada uma destas autoridades; em grande medida, definidos também pelo Conselho de Estado (jurisdição administrativa) e pelo Poder Judiciário, que, por muitas vezes, limitam os seus poderes.



Os exemplos apresentados das agências reguladoras nos Estados Unidos e das autoridades administrativas independentes na França servem para desmistificar o conceito de agência reguladora. “A independência, o conhecimento técnico e a eficiência das agências reguladoras asseguram maior qualidade na intervenção do Estado na economia, e a transparência e a participação popular em seu desempenho promovem a defesa do interesse público” (OLIVEIRA, WERNECK, MACHADO, 2004, p. 44).

É natural que a introdução de qualquer novo instituto gere conflitos, mas é igualmente natural e importante que os conflitos sejam superados e que se promova o aprimoramento do instituto introduzido, como se constata com a análise das experiências americana e francesa.

### 2.3 Modelo Regulatório OCDE

O desenho institucional da regulação na OCDE tem por fundamento a “reforma regulatória” (*regulatory reform*), cujo objetivo é a melhoria da qualidade da regulação, numa relação custo e efetividade. Assim, seu marco legal se volta para uma liderança política continuada e consistente, em que o Estado busca o fortalecimento das agências reguladoras.

Nessa lógica, tem-se a transparência dos objetivos da política regulatória associada à integridade por meio da fiscalização dos diretores das agências e da coordenação das agências, de maneira a oferecer credibilidade junto à sociedade. Portanto, a agência reguladora deve suprir as lacunas de mercado, tendo por foco o interesse público e evitando, assim, a redução do impacto das regulações, a adoção de decisões arbitrárias e a melhoria na gestão com a redução de custos.

Por fim, é importante ressaltar que “o controle da discricionariedade das agências reguladoras é realizado com a padronização e transparência dos procedimentos no processo de formulação, implementação e modificações das regulações” (OLIVEIRA, 2004, p. 9).

### 2.4. Modelo Regulatório Brasileiro

Historicamente, é importante ressaltar que o Banco Central (Bacen), a Superintendência de Seguros Privados (Susep) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) já exerciam a atividade regulatória; no entanto, isso se dava numa perspectiva diversa das agências reguladoras criadas na segunda metade da década de 1990. O Programa Nacional de Desestatização manifesto na Lei Federal nº 8.031/1990 foi determinante no processo de redução da intervenção estatal na economia, com a privatização de empresas públicas em setores como siderurgia, fertilizantes, telefonia, energia, e no setor petroquímico.

A Lei nº 8.884/94 transformou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em autarquia, com mandato fixo de seus dirigentes. Além disso, fortaleceu os poderes do órgão, para o controle de fusões e aquisições. Assim, foi avançando o processo de criação das agências reguladoras no Brasil em vista da melhoria do mercado por meio da regulação e da universalização de serviços e/ou produtos, via estabelecimento de metas e aprimoramento dos contratos de concessão ou regulação de tarifas.

No modelo brasileiro, as agências reguladoras possuem um órgão colegiado na sua direção, de forma a impedir a “captura” da agência. Ademais, a criação de ouvidorias facilita a comunicação com a sociedade e amplia a fiscalização, além de criar a quarentena na perspectiva de blindar o processo decisório e reduzir o risco de “captura”. Na questão orçamentária das agências, o controle é exercido pelo Congresso Nacional por meio do processo orçamentário, de modo a mitigar as motivações políticas ou a pressão de “lobbies” (OLIVEIRA, WERNECK, MACHADO, 2004, p. 51).



O processo de escolha dos diretores das agências reguladoras no Brasil é feito pelo Presidente mediante indicação e posterior aprovação do Senado, conforme o artigo 5º da Lei 9.986/2000, e alínea “f” do inciso III do artigo 52 da Constituição Federal. Além disso, os indicados passam por sabatina na Comissão de Infraestrutura do Senado.

Como exemplos, há a escolha do engenheiro Rafael Vitale Rodrigues que foi indicado para a diretoria geral da ANTT por meio da Mensagem ao Senado Federal 29/2021; Fábio Rogério Teixeira Dias de Almeida Carvalho (MSF 30/2021) para diretor e Guilherme Theo Rodrigues (MSF 31/2021) também diretor para a ouvidoria da Agência Nacional de Telecomunicações (MSF 19/2021); Luiz Ricardo de Souza para diretor da Agência Nacional de Aviação Civil (MSF 28/2021); e Joelma Maria Costa Barbosa para ouvidora da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (MSF 32/2021).

Assim, tem-se uma segurança quanto à destituição, evitando-se as pressões e ações políticas, e os vácuos na diretoria pela demora no processo de nomeação de seus novos dirigentes. É essencial que haja a autonomia técnica das agências reguladoras, associadas ao processo de fiscalização do Estado (OLIVEIRA, WERNECK, MACHADO, 2004, p. 49).

## **2.5 Tramitação do Projeto de Lei nº 52/2013 (Senado Federal) - Projeto de Lei nº 6621/2016 (Câmara dos Deputados).**

O projeto de uma lei geral das agências reguladoras foi apresentado pelo Senador Eunício Oliveira (PMDB/CE), por meio do Projeto de Lei do Senado nº 52/2013, que alterava pontualmente o Projeto de Lei nº 3307/2004. O projeto pretendeu oferecer um regramento geral para as agências reguladoras federais, como autarquias de regime especial, com maior autonomia orçamentário-financeira, estabilidade de dirigentes e fortalecimento e ampliação da atividade regulatória.

Importante ressaltar que o Projeto de Lei nº 52/2013 trouxe a definição de competência entre o ministério supervisor – como responsável pela definição da política pública e no Plano de Outorgas – e as Agências Reguladoras como órgãos de execução. Portanto, buscou-se o reforço das competências da Administração Pública direta para que as agências reguladoras que quisessem pelas diretrizes e comandos atribuídos pelos ministérios.

No período de 2013 a 2016, o país passou por um processo conturbado na conjuntura política, e, nesse ambiente, houve um debate amplo e qualificado por técnicos e especialistas que, sob a relatoria do Senador Walter Pinheiro, construíram um texto alternativo na Comissão de Constituição e Justiça. O senador apresentou um substitutivo, que trouxe avanços institucionais e aperfeiçoava mecanismos em direção à maior autonomia financeira e orçamentária das agências reguladoras federais, de maneira a evitar a cooptação político-partidária e o lobby empresarial (CORREIO, 2019).

O substitutivo continha dispositivos que propunham uma lista tríplice para a escolha dos dirigentes, a criação de listas provisórias de substituição – de maneira a evitar paralisia decisória – e regras mais transparentes na relação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência e do consumidor.

Na Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional, a relatora Senadora Simone Tebet aprimorou o substitutivo do senador Walter Pinheiro, com alterações específicas nos requisitos de investidura e impedimentos para dirigentes das agências reguladoras, na linha da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016). Aprovado no Senado Federal, o PLS nº 52/2013 foi encaminhado para a Câmara dos Deputados, em dezembro de 2016 e renumerado como Projeto de Lei nº 6621/2016.

O presidente da Câmara criou comissão especial, instalada em abril de 2018, sob a presidência do Deputado Eduardo Cury e relatoria do Deputado Danilo Forte. A Comissão incluiu a Agência Nacional de Mineração (ANM) e o Instituto Nacional de Metrologia,



Qualidade e Tecnologia (INMETRO) no objeto da lei, regras de transição para os mandatos dos dirigentes em exercício e correções quanto aos requisitos para investidura no cargo de diretor das agências.

Em 27 de novembro de 2018, o projeto retornou ao Senado Federal para deliberação sobre as alterações da Câmara. O projeto tramitou pela CCJ e CFC, tendo sido aprovado na CCJ o relatório do Senador Antônio Anastasia com a inclusão do INMETRO no rol de agências e confirmada a revogação de dispositivos da Lei das Estatais.

Na Comissão de Fiscalização e Controle - CFC, o relator, Senador Márcio Bittar, divergiu quanto a algumas alterações promovidas pela Câmara no projeto original do Senado. A existência de divergências entre a CCJ e a CFC atraiu a deliberação do plenário.

O substitutivo da Câmara foi aprovado em 29 de maio de 2019 e sancionado em 25 de junho. A Lei nº 13.848/2019 foi publicada com veto parcial, que foi mantido pelo Congresso Nacional (CORREIO, 2019).

Isso porque as Emendas Constitucionais nº 8 e 9, de 1995, constitucionalizaram a criação de autarquias de regime especial com possibilidade de produção de normas jurídicas vinculantes em suas áreas de competência. No entanto, ocorreu uma diversidade de leis específicas tratando do regime jurídico de cada uma das agências reguladoras, com dispositivos conflitantes e assimétricos a outras leis. Embora houvesse a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que tratava do regramento sobre o pessoal das agências reguladoras, era insuficiente para albergar o regime jurídico dessas autarquias em sua totalidade.

Em consequência disso, a Lei Geral das Agências Reguladoras buscou mitigar problemas como a baixa efetividade da regulação nacional – manifesta na falta de clareza –, inconsistências normativas, limitação na participação, falhas de implementação e transparência na prestação de contas quanto aos resultados do processo regulatório. Tais aspectos serão tratados na próxima seção.

### 3. Análise da Lei das Agências Reguladoras - Lei 13.848/2019

A Lei 13.848/2019<sup>1</sup> que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, estabelece, em seu art. 15, a necessidade de elaboração de um relatório anual circunstanciado de suas atividades, com destaque ao cumprimento da política do setor, definida pelos Poderes Legislativo e Executivo, considerando os seguintes instrumentos:

“I - Plano estratégico vigente, previsto no art. 17 desta Lei;

II - Plano de gestão anual, previsto no art. 18 desta Lei.

§ 1º São objetivos dos planos referidos no caput:

I - Aperfeiçoar o acompanhamento das ações da agência reguladora, inclusive de sua gestão, promovendo maior transparência e controle social;

II - Aperfeiçoar as relações de cooperação da agência reguladora com o Poder Público, em particular no cumprimento das políticas públicas definidas em lei;

III - Promover o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços da agência reguladora de forma a melhorar o seu desempenho, bem como incrementar a satisfação dos interesses da sociedade, com foco nos resultados;

IV - Permitir o acompanhamento da atuação administrativa e a avaliação da gestão da agência”.

<sup>1</sup> BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm)



Quanto ao processo decisório, a agência reguladora deve adequar os meios aos fins, sem impor obrigações, restrições ou sanções, sempre em vista do interesse público, com a indicação das motivações de suas decisões. Vale a pena ressaltar que as alterações de atos normativos devem buscar o interesse dos usuários destinatários dos serviços precedidos da AIR – Análise de Impacto Regulatório (AIR), manifesto nos efeitos do ato normativo.

Outro elemento importante no processo qualificador das decisões é que estas têm caráter colegiado, são públicas e devem ser gravadas eletronicamente para decisões do conselho diretor, considerando os interesses dos consumidores dos serviços prestados, inclusive com a convocação de audiência pública para referenciar o processo de tomada de decisão.

Na lógica da participação, a lei em seu art. 11 permite que a agência reguladora estabeleça via regimento outros meios de participação da sociedade civil com aplicação do § 5º do art. 9º, sendo que as contribuições devem ser divulgadas na sede e no site da agência até 30 (trinta) dias úteis posteriores ao encerramento. Esse prazo pode ser estendido uma única vez, quando a situação for muito complexa.

Nessa compreensão, a prestação de contas e do controle social, contida no art. 14, estabelece que o controle externo deve exercido pelo Congresso Nacional auxiliado pelo Tribunal de Contas da União. No mesmo item, tem-se a exigência da elaboração de relatório anual das atividades executadas em conformidade com a política para o setor, com o estabelecido pelo Poderes Legislativo e Executivo, inclusive com a implementação do plano de comunicação de natureza informativa e educativa junto aos usuários.

Quanto à gestão, a lei estabelece em seu art. 17 a elaboração de plano estratégico com objetivos, metas e resultados estratégicos relacionados à gestão e competência regulatórias, fiscalizatórias e normativas; e fatores externos impeditivos no cumprimento do plano, com previsão quadrienal, considerando os fatores externos que podem afetar o cumprimento do planejado, levando-se em conta o Plano Plurianual (PPA) e a necessidade de adequação.

O art. 18 traz a obrigatoriedade do plano de gestão anual, considerando as diretrizes estabelecidas no plano estratégico, com ações, resultados e metas vinculados aos processos finalísticos e de gestão, inclusive constando a agenda regulatória, contida no art. 21. O conselho diretor deve aprovar o plano de gestão anual com possibilidade de revisão para posterior encaminhamento para o Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União, sendo divulgado na sede da agência.<sup>2</sup>

As metas administrativas, operacionais e de fiscalização, compatibilizadas com o plano estratégico, devem constar no plano de gestão anual com previsão orçamentária e financeira; fomento a pesquisas; promoção da cooperação, bem como condições de revisão e de acompanhamento. Na perspectiva do controle social, a Lei nº 13.848/2019 traz a previsão de criação da ouvidoria com autonomia para verificação de denúncias e recebimento de reclamações dos serviços prestados pela agência; tal ouvidoria tem sob sua responsabilidade a elaboração de relatório anual, com envio para o conselho diretor ou à diretoria colegiada em vista de deliberação, bem como encaminhamento do relatório ao ministro e à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União. Nessa lógica, o ouvidor é escolhido pelo Presidente da República e aprovado pelo Senado Federal, conforme alínea “f” do inciso III do art. 52 da Constituição Federal e com as hipóteses definidas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990; dentre os requisitos, é necessário a notoriedade na administração pública e na área de atuação da agência.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm)

<sup>3</sup> BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm)



A lei 13.848/2019 traz a promoção da concorrência, eficácia e cooperação no mercado, levando-se em conta as agências e os órgãos de defesa da concorrência por meio do compartilhamento de experiências. Assim, cabem às agências reguladoras o monitoramento, o acompanhamento do mercado e a atuação dos agentes dos setores regulados, assegurando a observância da Lei 12.529/2011 – Lei da Defesa da Concorrência. Nesse âmbito, ao tomar conhecimento de infração, a agência deve informar aos órgãos de defesa da concorrência para adoção de medidas. E o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) faz a notificação da decisão de condutas anticompetitivas em vista de ações legais.

Na previsão da articulação entre as agências reguladoras, quanto à edição de normativos conjuntos e quanto à temática de envolver agentes econômicos no âmbito de regulação setorial, a Lei nº 13.848/2019 traz a possibilidade de construção de comitês de intercâmbio de órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), na busca de elaboração de orientações e procedimentos comuns no âmbito da regulação em áreas e setores relativos à edição de normas.<sup>4</sup>

Essa lógica de articulação é extensiva também ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC): com o órgão de defesa do consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na busca de fortalecer o cumprimento da legislação de defesa do consumidor, com monitoramento e acompanhamento das práticas dos agentes do setor regulado, há a possibilidade de celebrar ajustamento de condutas em conformidade com o art. 4º da Lei 9.469/1997: a “celebração de convênios e acordos de cooperação, com vistas ao intercâmbio de informações, à padronização de exigências e procedimentos na emissão de licenças ambientais e melhoria nos processos de fiscalização”.

Na perspectiva federativa, as agências reguladoras têm a possibilidade de promover a articulação de suas ações com os órgãos de regulação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, considerando “as áreas de competência, por meio de acordo de cooperação, a descentralização de suas atividades fiscalizatórias, sancionatórias e arbitrais, excetuando as atividades exercidas pelo SUS - Sistema Único de Saúde (SUS), em razão da existência de legislação própria”.

Feita essa análise, cabe destacar a relevância da lógica de governança no estudo das políticas públicas, tendo por foco os AIR – Análise de Impacto Regulatório e tendo em conta aspectos como planejamento das ações, processo de implementação, normas reguladoras entendidas também sob a lógica do *enforcement* e impactos gerados em um mercado complexo que se estabelece no tripé Estado – Sociedade – Mercado (MENEGUIM; FREITAS 2013).

Bucci (2006, p. 241) entende que as políticas públicas são programas de ação governamental, que têm por intuito a coordenação dos recursos estatais e das atividades privadas no alcance de objetivos determinados. Portanto, são iniciativas das diversas esferas do governo, que visam o atendimento das demandas da sociedade, construídas a partir de agendas definidas, tendo presentes os recursos orçamentários e financeiros alocados.

Outra perspectiva interessante é a desenvolvida por Brito (2017), como um processo político-administrativo, marcado por momentos sucessivos e interligados, em que o Estado realiza intervenções em conformidade com contexto, interesses dos atores e estruturas disponíveis, manifestas em normas e procedimentos institucionalizados. Uma visão ampla e pedagógica: o entendimento de que as políticas públicas instrumentalizam as ações estatais por meio de leis que estabelecem o regramento e o financiamento em um campo específico na perspectiva de custos, incentivos e benefícios (MENEGUIM, 2010, p.5).

Portanto, no processo de implementação, tem-se uma visão prospectiva que almeja a antecipação de determinada política, por meio de indicadores de desempenho, de impactos para

---

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm)



os diversos atores envolvidos no campo de ação daquela política, tanto por meio do *accountability* quanto pela publicização e transparência dos investimentos públicos no desenvolvimento da política. No caso das agências reguladoras, a Lei 13.848/2019 traz a previsão de consultas públicas, em um processo criterioso da política proposta, apesar da fragilidade no processo de avaliações quantitativas, no que concerne a aspectos de eficácia e eficiência (MENEGUIM; FREITAS 2013).

A assimetria de informações, associada a inconsistências dos dados, vulnerabiliza as análises de impacto das políticas públicas brasileiras. Assim, faz-se necessário o desenvolvimento de recursos humanos, procedimentos técnicos e jurídicos que visem processos decisórios mais qualificados, principalmente na avaliação *ex post*, quanto à eficiência alocativa e operacional; e economicidade, em um diálogo entre as escolhas de intervenções; e os resultados em diversos momentos temporais, considerando variáveis analíticas e abstrações exigidas (MENEGUIM; FREITAS 2013).

O uso de metodologias e de ferramental analítico qualifica o processo avaliativo das políticas públicas – tanto na perspectiva formativa entendida como aprimoramento da política no processo de implementação que exige uma aprendizagem de propósito voltado para gestão, quanto no processo decisório com foco na avaliação somativa referente à eficácia alocativa de recursos e responsabilização (ALA-HARJA e HELAGASON, 2000 apud NASSUNO et al., 2001, p. 5).

Num contexto de forte restrição orçamentária e cobrança de altos impostos, a avaliação de políticas públicas é fundamental para que o contribuinte seja informado sobre a aplicação dos recursos e quais os benefícios que esses recursos geram para o conjunto da sociedade. Essa visão deve ser apropriada e aperfeiçoada pelo Poder Legislativo, em razão de sua competência fiscalizatória, orçamentária e produção legislativa (MENEGUIM; FREITAS 2013).

É de fundamental importância para uma compreensão mais aprofundada da Lei n.º 13.848/2019 o estudo do Decreto 10.411/20 que regula a análise do impacto regulatório previsto no art. 5º da Lei 13.874 e no art. 6º da Lei 13.848/2019.

A AIR – Análise de Impacto Regulatório é um processo que tem por objetivo avaliar, no ambiente regulatório, problemas e alternativas que orientem e subsidiem o processo decisório. Ela está associada à ARR – Avaliação de Resultado Regulatório, que tem por objeto de avaliação o desempenho do ato normativo no que tange o alcance de objetivos, resultados e impactos no ambiente de mercado e de sociedade, considerando os interesses dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. Nesse contexto, a AIR é operacionalizada no âmbito das Agências Reguladoras, dos órgãos ou entidades da administração pública, vinculados a competências preestabelecidas.

Portanto, a AIR busca orientar e subsidiar o processo de tomada de decisão; permitir o aumento da eficiência nas decisões regulatórias; coerência e qualidade regulatórias; robustez técnica e previsibilidade nas decisões regulatórias; aumentar a transparência e o entendimento sobre os procedimentos regulatórios, por meio de análises, uso de técnicas e construção de possibilidade de soluções, bem como critérios de fundamentação no processo decisório regulamentador, na lógica de melhoria contínua das ações regulatórias.

Essas informações são divulgadas em relatório específico que deve conter: sumário executivo objetivo e conciso, com linguagem simples e acessível ao público em geral; identificação do problema regulatório, com descrição de suas causas e extensão; identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório; identificação do escopo legal que fundamenta a ação da Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública no tema tratado; objetivos a serem alcançados; descrição das alternativas para o enfrentamento do problema regulatório identificado, com soluções normativas e não normativas; descrição dos impactos das alternativas identificadas; comparação das alternativas ou a combinação de alternativas para o alcance dos objetivos; descrição da estratégia para



implementação da alternativa escolhida, como ocorrerá seu monitoramento e fiscalização, e, caso seja necessário, a alteração ou de revogação de normas em vigor; informações oriundas dos processos de participação social; nome completo, cargo ou função, e assinatura dos responsáveis pela AIR.

A metodologia utilizada na AIR deve ser descrita de maneira clara e objetiva, tendo-se em conta a adequabilidade ao caso concreto, as especificidades e complexidades. Importante destacar que, na AIR Nível II, há análises quantitativas para o estabelecimento de mensuração e comparação objetiva, com detalhamento de custos e benefícios. Quando não houver AIR, é exigida uma nota técnica ou documento equivalente para fundamentação da proposta de decisão, que passará por consulta pública, antes da tomada de decisão pelo Conselho Diretor, pela Diretoria Colegiada da Agência Reguladora ou pela(s) Autoridade(s) Decisória(s) do órgão ou entidade da administração pública, bem como as minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados, considerando os prazos definidos em legislação específica, acordo ou tratado internacional.

Essas informações devem ser disponibilizadas, na sede e no respectivo sítio na Internet, para consulta pública, bem como os Relatórios de AIR, os estudos, os dados, em formato aberto, com o material técnico utilizado para a fundamentação das propostas submetidas. No caso de ocorrências de críticas e sugestões, estas devem ser encaminhadas à sede da Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública e ao respectivo sítio na Internet, em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública. A Agência Reguladora, do órgão ou da entidade da administração pública, terá 10 (dez) dias para se manifestar sobre as críticas ou contribuições apresentadas no processo de consulta pública e deve disponibilizar na sede da Agência, órgão ou entidade e no respectivo sítio na Internet em até 30 (trinta) dias úteis após a deliberação final sobre a matéria pelo Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada da Agência Reguladora ou pela(s) Autoridade(s) Decisória(s) do órgão ou entidade da administração pública.

Cabe ao Ministério da Fazenda manifestar-se sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados, submetidas a consulta pública pela Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública. Cabe à Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública, o estabelecimento dos procedimentos relativos a consultas e audiências públicas. Dessa feita, a análise dos dispositivos da Lei 13.848/2019 descritos acima evidencia maior autonomia político-administrativa com a fixação dos mandatos dos seus dirigentes e o caráter decisórios destes, associada à econômico-financeira, por meio de taxas regulatórias, possibilitando assim um desenho institucional moderno com amparo nas decisões do STF.

Nesse sentido, a lei veio suprir uma lacuna jurídica de sistematização e uniformização institucional, com limites e possibilidades de atuação administrativa, política e social, de maneira a oferecer aos agentes econômicos segurança jurídica. Por sua vez, a autonomia administrativa da agência reguladora tem previsão no § 2º do art. 3º da Lei 13.848 de 2018, e consiste na solicitação direta ao Ministério da Economia de autorização para a realização de concursos públicos; de provimento dos cargos autorizados em lei para seu quadro de pessoal; de alterações no respectivo quadro de pessoal; de alterações nos planos de carreira de seus servidores; e de celebração de contratos administrativos, bem como prorrogação (CUNHA, 2019).

No caso específico da AIR – Avaliação de Impacto Regulatório, ela deve trazer os diversos efeitos dos seus atos normativos, após apreciação de órgão técnico da agência reguladora e submissão à decisão do Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada.





Dentre os diversos dispositivos constantes da Lei 13.848/2019, tem-se a obrigatoriedade de elaboração de relatório anual circunstanciado de suas atividades, com destaque ao cumprimento da política do setor em que a agência está inserida, definidas pelos Poderes Legislativo e Executivo, bem como cumprir o plano estratégico definido; e o plano de gestão anual, bem como promover a concorrência nos mercados regulados, em cooperação como o Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

#### 4. Julgados do STF – Supremo Tribunal Federal relativos às Agências Reguladoras

Na presente seção, foi utilizado, como eixo de análise, o artigo “STF e o controle das leis sobre o regime jurídico das agências reguladoras federais” de Jordão, Cabral Jr. e Brumati (2020), em que os autores buscam avaliar o papel do Supremo Tribunal Federal – STF como espaço de debate das agências reguladoras no Brasil, com a análise de 18 ADINs, anteriores à aprovação da Lei 13.848/2019. Assim, analisadas as seguintes ADINs:

	ADI	AGÊNCIAS REGULADORAS	LEI	ASSUNTOS
1	6033	Todas	Lei 10.871/2004	Agentes públicos de agências reguladoras requerem a possibilidade de exercer atividade profissional, inclusive gestão operacional de empresa, ou direção político-partidária, excetuados os casos admitidos em lei.
2	6006	ANA	Medida Provisória nº 844/2018	Ampliação das competências da ANA para regulação das diretrizes para o saneamento básico.
3	5993	ANA	Medida Provisória nº 844/2018	Ampliação das competências da ANA para regulação das diretrizes para o saneamento básico.
4	5906	ANTT	Lei nº 10.233/2001	Invalidade da delegação às agências reguladoras de competência para a criação de figuras infracionais por resoluções.
5	5372	ANTT	Lei nº 12.996/2014; Lei nº 10.233/2001	Competência da ANTT para regular transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros.
6	5371	ANTT e ANTAQ	Lei 10.233/2001	Sigilo nos processos administrativos sancionadores da ANTT e da ANTAQ.
7	4874	ANVISA	Lei nº 9.782/1999	Competência da ANVISA para proibir, em caráter genérico e abstrato, a fabricação e comercialização de produtos e insumos submetidos à fiscalização sanitária.
8	4679	ANCINE	Lei nº 12.485/2011	Competência da ANCINE para regular o setor audiovisual de acesso condicionado.
9	4226	ANATEL	Lei nº 9.472/1997; Lei nº 10.871/2004	Competência da ANATEL para proferir decisões cautelares de busca e apreensão de bens.
10	3596	ANP	Lei nº 9.478/1997	Competência normativa da ANP.
11	3366	ANP	Lei nº 9.478/1997	Competência da ANP para autorizar a exportação de petróleo; regra de silêncio administrativo no processo decisório da ANP.
12	3273	ANP	Lei nº 9.478/1997	Competência da ANP para autorizar a exportação de petróleo; regra de silêncio administrativo no processo decisório da ANP.
13	3240	Todas	Lei nº 10.871/2004	Contratação temporária de servidores das agências reguladoras.
14	2658	ANVISA	Medida Provisória nº 2190-34/2001	Competência da ANVISA para fiscalizar farmácias e drogarias.
15	2543	ANTT e ANTAQ	Lei nº 10.233/2001	Regime celetista para os agentes públicos da ANTT e ANTAQ.
16	2315	Todas	Lei nº 9.986/2000	Regime celetista para os agentes públicos das agências reguladoras.
17	2310	Todas	Lei nº 9.986/2000	Regime celetista para os agentes públicos das agências reguladoras.
18	1168	ANATEL	Lei nº 9472/1997	Regime jurídico especial e competências normativas da ANATEL.



Fonte: JORDÃO, Eduardo; CABRAL JR., Renato Toledo; BRUMATI, Luiza. O STF e o controle das leis sobre o regime jurídico das agências reguladoras federais. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 7, n. 2, p. 549-600, maio/ago. 2020.

Importante sublinhar que os diversos questionamentos remetiam ao modelo institucional das agências reguladoras, sendo que, das dezoito ADINs, nove foram impetradas por partidos políticos (ADIs nº 6006, nº 5993, nº 4679, nº 3596, nº 3366, nº 3240, nº 2315, nº 2310 e nº 1668) e uma pelo Governador do Estado do Paraná (ADI nº 3273). Outras cinco foram propostas por associações de representantes de categorias específicas: a ABRATI (ADI nº 5906), a CONUT (ADI nº 5372) e a ABRAMULTI (ADI nº 4226); como por confederações de legitimidade ampla: casos da CNI (ADI nº 4.874) e da CNC (ADI nº 2.658). Por fim, foram identificadas duas ações relacionadas ao funcionalismo público, pela ANER – Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Nacionais (ADI nº 6033) e pela ABER (ADI nº 2543) e uma ação ajuizada pela Procuradoria Geral da República (ADI nº 5371).

Por meio da ADI nº 1668, foi impetrada ação de inconstitucionalidade por partidos políticos visando a impugnação do regime jurídico especial das agências reguladoras, sob o argumento de que o art. 21, XI da Constituição Federal tem a previsão da existência de um órgão regulador para os serviços de telecomunicações. No entanto, a Lei nº 9.472/1997, que disciplinou o regime jurídico, seria inconstitucional por violar a independência dos Poderes da República (art. 2º) e da Constituição Federal, em específico o art. 37, inciso XIX – que disciplina o regime das autarquias – qualquer previsão de aspectos como (i) a independência administrativa; (ii) a ausência de subordinação hierárquica; (iii) a existência de mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes; e (iv) a autonomia financeira.

Nesses termos, a “independência administrativa”, estipulada nos arts. 8º, §2º e 9º da Lei nº 9.472/1997, traria elemento diverso à Administração Pública brasileira, por invadir as competências privativas do Presidente da República e dos Ministros de Estado, contrariando o art. 84, inciso II e o art. 87, parágrafo único da Constituição Federal, por excluir o Chefe da Administração Pública de exercer a sua função pelos órgãos superiores da Administração Pública direta, via supervisão ministerial. Deste modo, buscava a declaração de inconstitucionalidade da atribuição de poderes normativos à ANATEL, sob o entendimento de ferir o princípio da legalidade (art. 37, caput) do texto constitucional, e o art. 25 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (JORDÃO, CABRAL JR., BRUMATI, 2020)

Na ADI nº 5906, houve o mesmo questionamento de incompatibilidade constitucional, objeto da ADI nº 1668, quanto à delegação de poder normativo contido no art. 78-A da Lei nº 10.233/2001, com um rol a aplicações de sanções, associada à edição da Resolução nº 233/2003 da ANTT, que regulamentou a imposição de penalidades no transporte interestadual e internacional de passageiros.

Nas ADIs nº 3596, nº 4679, nº 4874, nº 5372, também aparece o questionamento da competência normativa das agências reguladoras, bem como das ADIs nº 3366 e nº 3273, que questionam a competência da ANP para exportação do petróleo e do prazo para exercício do seu poder decisório. Na ADI nº 4226, o objeto da impugnação refere-se às decisões cautelares de busca e apreensão em processos administrativos da ANATEL. Na ADI nº 5371, tem-se a contestação do sigilo nos processos administrativos sancionadores da ANTT; e na ADI nº 2658, busca-se o esvaziamento da competência da ANVISA para fiscalização de farmácias e drogarias.

Uma análise das diversas ADIs evidencia questionamento quanto ao modelo das agências reguladoras, visando a incitar o Supremo Tribunal Federal a se manifestar a respeito do modelo das agências no Brasil, principalmente quanto à abrangência e extensão do poder normativo. Um caso exemplar foi a intensa controvérsia na ADI nº 1668, a respeito da função normativa da ANATEL, em que a maioria do STF entendeu que a agência tem o poder de editar



normas gerais e abstratas, considerando o caráter regulamentar e observando a legislação e os atos normativos da Presidência da República. Portanto, em sua atuação normativa, as agências reguladoras não podem subtrair do agente político a competência reguladora da lei de telecomunicações. Em consequência disso, foi fixada a tese de que os atos normativos das agências reguladoras deveriam observar a lei.

Na ADI nº 4679 impetrada em 2015, em que se buscou a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 12.485/2011, na qual havia diversas competências da ANCINE para regular o setor audiovisual de acesso condicionado (a antiga TV a cabo). O STF votou a favor da competência normativa da ANCINE, mas com uma distinção significativa a respeito do princípio da legalidade. O STF entendeu que a Constituição traz a atribuição de poderes normativos ao Poder Executivo, porém pela observância dos princípios inteligíveis (*intelligible principles*) que permitam o controle legislativo e judicial sobre os atos da Administração. Portanto, para além de condicionar a atuação da ANCINE, trouxe a avaliação de se a lei de criação oriunda da Medida Provisória nº 2.228-1/2001 e a norma que disciplina o serviço de acesso condicionado, trazidos pelo art. 3º da Lei nº 12.485/2011, eram suficientes na atribuição de poderes normativos à agência, considerando a amplitude normativa. Nessa compreensão, a Lei nº 12.485/2011 foi julgada constitucional sob a compreensão de que cabe à lei, em sentido formal, definir as metas e os contornos da atividade do órgão regulador, desde que condicionada à legislação.

Portanto, ao observar o julgamento da ADI nº 1668, com o das ADIs nº 4679 e 4874, é possível perceber distinções. Assim, se em um primeiro momento o modelo das agências reguladoras exigia cautela na permissão do exercício do poder normativo em observância do princípio da legalidade, o avanço nas experiências tem permitido a consolidação do modelo das agências reguladoras nos julgados do STF, mostrando uma preocupação não somente com a edição de normas, mas no exercício dessa competência.

Uma temática também relevante a ser considerada por esta pesquisa é a questão gerencial das agências reguladoras quanto aos processos de contratação, à especificidade das regras de licitações para a ANATEL (ADI nº 1668), bem como ao regime de pessoal das agências reguladoras, tendo por foco a discussão sobre a constitucionalidade do regime celetista de seus agentes burocráticos (ADI nº 2310).

Com respeito às regras específicas de contratações administrativas, o STF entendeu a favor da autonomia gerencial da ANATEL, em específico o art. 22, inciso II, 54 a 59, 89, 119 e 210 da Lei nº 9.472/1997 que tratam da adoção de duas modalidades não existentes na então Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993): o pregão e a consulta, associado à possibilidade de produção de atos normativos pela agência para discipliná-los na via infralegal, sob o entendimento de assegurar contratações mais eficientes.

Ainda no contexto da eficiência gerencial, contida no art. 26, §3º da Lei nº 9.478/1997, na hipótese de efeitos positivos ao silêncio administrativo da ANP em casos de submissão de planos e projetos de desenvolvimento e produção na exploração de petróleo ou gás natural. Tal procedimento tem por foco assegurar a celeridade de seus órgãos na análise dos pedidos, o Supremo Tribunal Federal legitimou por meio das ADIs nos 3273 e 3366.

No ambiente da disciplina do regime jurídico das agências reguladoras, as decisões do STF o entendimento de compatibilidade com a Constituição Federal, quanto à estrita legalidade, e o reconhecimento institucional das agências reguladoras, quanto ao poder normativo. Por isso, o desenho institucional remete ao exercício do poder regulatório, com foco nas questões técnicas específicas. Quanto a normativos que abrangem as competências extraordinárias, eles terão sua validade confirmada quando adequados aos parâmetros previstos em lei (princípios inteligíveis). Outrossim, como bem destacam Jordão, Cabral Jr. e Brumati (2020), é importante destacar que a autonomia das agências reguladoras em suas ações está passível de revisão pelo Poder Judiciário.



No contexto das ADIs, é importante destacar a ADI nº 4874 quanto ao poder normativo da ANVISA e que foi objeto de repercussão geral. Nesse julgado, o Supremo Tribunal Federal, trouxe o entendimento que a legislação setorial de vigilância sanitária tinha legitimidade quanto ao poder normativo da agência. Para Jordão, Cabral Jr. e Brumati (2020), dentre os aspectos norteadores, existem os seguintes: não podem envolver matérias sujeitas, por decisão constitucional, à reserva de lei; a observância de parâmetros mínimos e claros, limitadores da atuação da agência reguladora, com possibilidade de fiscalização e controle *a posteriori* dos atos das agências reguladoras; o Poder Judiciário deve considerar nos normativos os aspectos técnicos que demonstrem fundamento interpretativo, razoável e compatível com a Constituição. Assim, a Corte julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade do art. 7º, III e XV, da Lei 9.782/1999, bem como a Resolução da Diretoria Colegiada 14/2012 da ANVISA.

Quanto ao questionamento do art. 7º, III e XV, da Lei 9.782/1999, que buscava o seguinte entendimento “a ANVISA só poderá banir produto ou insumo no exercício de suas competências estritamente executivas de polícia, de natureza cautelar e excepcional, o que implica dizer deva o ato da Agência: (i) ser direcionado a sujeitos e situações determinadas, (ii) em situações concretas, (iii) mediante prévia justificação técnica que comprove, (iv) um risco à saúde que seja extraordinário, excepcional e urgente”, ele foi favorável à ANVISA e que ao órgão regulador cabia a implementação da política nacional de vigilância sanitária.

Para qualificar a percepção da evolução das decisões após a edição da Lei 13848/21, foi elaborada por mim a análise por meio de pesquisa no site do STF, considerando as jurisprudências manifestas em acórdãos, julgadas pelo Tribunal Pleno, com respeito às ADINs: são 42 decisões; em seguida, foi feito um novo corte tendo como referência o dia 25 de junho de 2019, data de publicação da Lei 13.848, o que resultou em 7 ADINs.

	ADI	RELATORIA	REQUERENTE	ASSUNTOS
1	7031/22	Min. Alexandre de Moraes	Confederação Nacional do Comércio de Bens e Serviços e Turismo – CNC	As Agências Reguladoras não poderão, no exercício de seu poder normativo, inovar primariamente a ordem jurídica sem expressa delegação, tampouco regulamentar matéria para a qual inexista um prévio conceito genérico em sua lei instituidora (standards), ou criar ou aplicar sanções não previstas em lei, pois, assim como todos os Poderes, Instituições e órgãos do poder público, estão submetidas ao princípio da legalidade (CF, art. 37, caput).
2	4052/22	Min. Rosa Weber	Governador do Estado de São Paulo	Confirma a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou regulamentação de disposições legais. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Precedentes. 2. A Constituição paulista, além de incluir os diretores de agências reguladoras entre as autoridades sujeitas às sanções decorrentes da prática de crime de responsabilidade, também amplia o âmbito material dos tipos previstos na legislação federal (Lei nº 1.079/50). Compete à União, com absoluta privatividade, a definição dos crimes de responsabilidade. Súmula Vinculante 46/STF.
3	5371/22	Min. Roberto Barroso	Procurador Geral da República	Ação direta contra o art. 78-B da Lei nº 10.233/2001, que estabelece sigilo em processos administrativos sancionadores instaurados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ.
4	5677/21	Min. Rosa Weber	Procurador Geral da República	A lei estadual impugnada, ao fixar regras e procedimentos para ordenar o transporte de passageiros na modalidade lotação de até seis



				<p>peças entre municípios inseridos nos limites de seu território, foi editada no âmbito da competência constitucional residual (art. 25, §1º, CF/88). Precedentes. Consolidação, na jurisprudência desta Suprema Corte, do entendimento de que é dos Estados a competência para legislar sobre prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal.</p>
5	4132/21	Min. Rosa Weber	Governador do Estado de São Paulo	<p>A disciplina normativa do artigo 16, § 9º, da lei impugnada, ao vedar o remanejamento dos membros da Diretoria no curso de seus mandatos, salvo expressa autorização da Assembleia Legislativa, não afronta a Constituição Federal. Em se tratando de agências reguladoras, o desenho constitucional do modelo federal admite prévia aprovação de seus dirigentes pelo Poder Legislativo. A norma impugnada, em prestígio à simetria, permite aos Estados a submissão das suas agências reguladoras ao mesmo regime.</p>
6	4028/21	Min. Rosa Weber	Partidos dos Trabalhadores	<p>A eventual análise de normas infraconstitucionais para aferição do respeito à competência não caracteriza ofensa reflexa à Constituição. Preliminar rejeitada. 2. Sintonia entre a Lei Complementar estadual e a Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. A relação solidária e a cooperação entre Municípios, que envolvem economia, bem-estar e estabilidade social, demandam, em determinadas hipóteses, participação de ente político pelo prisma da distribuição das competências para além do interesse local, mas em respeito à autonomia municipal.</p>
6	6276/21	Min. Edson Fachin	Confederação Nacional de Transporte	<p>A requerente visa à declaração de inconstitucionalidade de normas que impedem a participação de membros que exerçam cargo na organização sindical na composição das Diretorias Colegiadas, órgãos de gestão e organização, em que são discutidos os processos decisórios. Não havendo confederação que represente todos os setores regulados por agências, há interesse da CNT nas decisões proferidas no âmbito da Diretoria da ANTT. Tal interpretação vai ao encontro, assim, da desejada ampliação do debate democrático no âmbito da jurisdição constitucional, de modo que reconheço a legitimidade da entidade autora, rejeitando a preliminar arguida</p>
7	5779/21	Min. Nunes Marques	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde	<p>A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde – CNTS tem representatividade e pertinência em relação ao tema da regulação referente à segurança de medicamentos. 2. Nos termos do art. 200, I, da Constituição da República, compete ao Sistema Único de Saúde controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos. A formulação dessa política encontra fundamento na função regulatória do Estado e, mais genericamente, na atuação do Estado na economia (art. 174 da Constituição).</p>

Fonte: Material elaborado pelo Autor.



Após a realização de pesquisa e sistematização das decisões, tendo-se em conta a questão temporal, posterior a junho de 2021, momento da edição Lei 13.848, foram selecionados 3 (três) julgados que trazem contribuições para o objetivo maior da pesquisa.

No primeiro, ADI nº 7031/22, tem-se um pedido cautelar da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC, tendo por objeto os arts. 4º, 5º e 7º, da Resolução 790/2019, da Agência Nacional de Petróleo, e o art. 8º, caput e incisos I, VII, XVI e XVII, da Lei 9.478/1997. No entendimento de que a Resolução ANP 790/2019, ao instituir o Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC), teria imposto aos agentes que atuam na cadeia de comercialização desse produto a obrigação de custear a contratação de laboratórios credenciados para coletar e transportar amostras de combustíveis. Em sua decisão, o Ministro Alexandre de Moraes destaca que as Agências Reguladoras, criadas como autarquias especiais pelo Poder Legislativo (CF, art. 37, XIX), recebem da lei que as institui uma delegação para exercer seu poder normativo de regulação, competindo ao Congresso Nacional a fixação das finalidades, dos objetivos básicos e da estrutura das Agências, bem como a fiscalização de suas atividades. Portanto, em conformidade com o que foi decidido na ADI 4874, de relatoria da Ministra Rosa Weber, julgado em 1/2/2018, as Agências Reguladoras “não poderão, no exercício de seu poder normativo, inovar primariamente a ordem jurídica – ou seja, regulamentar matéria para a qual inexistia um prévio conceito genérico em sua lei instituidora (*standards*) –; nem tampouco poderão criar ou aplicar sanções não previstas em lei”, pois estão submetidas ao princípio da legalidade (CF, art. 37, caput). Assim, ficou decidido pela compatibilidade dos arts. 4º, 5º e 7º, da Resolução 790/2019, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP e a Ação Direta de Inconstitucionalidade foi conhecida parcialmente.

O segundo, ADI nº 5371/22, trata da Ação direta contra o art. 78-B da Lei nº 10.233/2001, quanto aos sigilos em processos administrativos sancionadores, instaurados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. O Ministro Roberto Barroso, relator, julgou procedente o pedido que trazia a declaração de inconstitucionalidade do art. 78-B da Lei nº 10.233/2001, com a seguinte tese: “Os processos administrativos sancionadores instaurados por agências reguladoras contra concessionárias de serviço público devem obedecer ao princípio da publicidade durante toda a sua tramitação, ressalvados eventuais atos que se enquadrem nas hipóteses de sigilo previstas na Constituição e na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)”. No entanto, o Ministro Gilmar Mendes pediu vistas. Em 25/06/2021, o STF julgou procedente o pedido e, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade do art. 78-B da Lei nº 10.233/2001, sob o seguinte entendimento: “Os processos administrativos sancionadores instaurados por agências reguladoras contra concessionárias de serviço público devem obedecer ao princípio da publicidade durante toda a sua tramitação, ressalvados eventuais atos que se enquadrem nas hipóteses de sigilo previstas em lei e na Constituição”.

Por fim, o terceiro julgado, a ADI nº 6276/21, tem por objeto um pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional de Transporte – CNT, em face dos incisos III e VII, do art. 8º-A, da Lei n. 9.986/2000, a qual “dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras”, com a redação dada pela Lei n.º 13.848/2019, com seguinte teor: “Art. 8º-A. É vedada a indicação para o Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada: (...) III - de pessoa que exerça cargo em organização sindical; (...) VII - de membro de conselho ou de diretoria de associação, regional ou nacional, representativa de interesses patronais ou trabalhistas ligados às atividades reguladas pela respectiva agência”. No transcorrer da decisão, o Ministro Edson Fachin faz referência ao entendimento da Advocacia-Geral da União segundo o qual a lógica do dispositivo legal busca conferir às agências reguladoras independência e imparcialidade perante o Estado, os setores regulados e a sociedade. Em consequência, as proibições previstas são pontuais e incidem para os ocupam cargos ou postos de destaque em sindicatos e



associações. Além disso, as restrições impostas visam a prevenir conflito de interesses. Em seu voto, o Ministro destaca a necessidade da impessoalidade das decisões e traz em sua argumentação que a Lei 13.848/2021 trouxe instrumentos que viabilizam a participação democrática nas agências reguladoras, como é o caso das audiências e consultas públicas que possibilitam a participação de setores da sociedade civil na lógica do controle social. Associada a essa ideia, o Ministro destaca a figura do Conselho Consultivo, que tem por atribuições de fiscalização, aconselhamentos, apreciação e propostas, tendo em sua formação membros da sociedade civil e que pode albergar entidades sindicais. Por fim, ainda perspectiva do controle, existem as Ouvidorias com natureza independente.

## **5. Normativos legais das Agências Reguladoras e decisões do STF**

Quando se observa a Lei 13848/2019 e a regulamentação da análise de impacto regulatório, manifesta no Decreto 10.411, é possível perceber a construção de um modelo de governança voltado para a transparência, a definição da atuação das ouvidorias das Agências Reguladoras, a tentativa de inibir a captura de dirigentes pelo mercado, a construção de colegiados no processo decisório, que são estratégias contidas na legislação visando o aperfeiçoamento no processo regulatório e a busca de um controle social por meio de relatórios de impacto regulatório, em vista da construção de credibilidade, legitimidade e efetividade na política regulatória.

Por meio de regulações via colegiado, criam-se obstáculos para atuação de grupos de interesse e, assim, se reduz significativamente ações combinadas em benefício desses grupos. Deste modo, com o monitoramento das ações, tornam-se possíveis o acompanhamento do processo decisório e o alinhamento de resultados em conformidade com o interesse da sociedade.

Por outro lado, uma análise atenta das decisões do STF manifesta questões bastante pontuais relacionadas ao poder normativo das agências reguladoras, reconhecendo a compatibilização da atuação destas com o texto constitucional, tanto na perspectiva de reconhecimento institucional como de legalidade de sua atuação normativa, voltadas para aspectos técnicos específicos de sua atuação. É possível depreender das decisões do STF, em momento posterior à Lei 13.848/2019, o reconhecimento da participação democrática e controle social nas agências reguladoras, manifestas por meio das audiências e consultas públicas, bem como a existência das Ouvidorias que atuam no processo da gestão de conflitos em suas atribuições.

No transcorrer da análise, é possível verificar um processo de consolidação do regime jurídico especial das agências reguladoras via STF, tendo por fundamento os seguintes aspectos: a constitucionalidade da atribuição de competências técnicas às agências reguladoras; a submissão à observância das regras de direito público e dos parâmetros previstos em leis setoriais; e a possibilidade de posterior controle de seus atos pelo Poder Judiciário.

## **Considerações finais**

A presente pesquisa buscou responder acerca dos impactos da Lei nº 13.848/2019, também conhecida como a Lei Geral das Agências Reguladoras. Assim, o trabalho considerou os julgados do STF – Supremo Tribunal Federal, a fim de verificar as possibilidades de melhoria do processo legislativo na elaboração da lei, onde percebeu-se a prevalência dos aspectos normativos de competência de atuação das agências. No processo legislativo da Lei nº 13.848/2019, evidenciou-se a busca de avanços nas questões gerenciais, manifestas no plano



estratégico, plano de ação, AIR – Análise de Impacto Ambiental, ouvidoria autônoma, lógica de transparência manifestas em audiências públicas e possibilidades de sugestões associadas ao controle social, além do aumento da cooperação. Desta maneira, foram lançados os seguintes objetivos de pesquisa: estudo das experiências internacionais quanto à atuação das agências reguladoras; avaliação do processo legislativo (produção de leis), considerando a Lei nº 13.848/2019, Lei Geral das Agências Reguladoras, quanto à eficiência/consistência e racionalidade do modelo das Agências Reguladoras; análise do posicionamento do Supremo Tribunal Federal quanto ao Poder Normativo das Agências Reguladoras, em momento anterior à publicação da Lei nº 13.848/2019, em junho de 2019, considerando 7 (sete) ADINs, e em momento posterior à mesma Lei, de maneira a verificar o conteúdo das decisões.

Ao analisar a experiência internacional, foi possível constatar a presença marcante do modelo americano no desenho institucional das agências reguladoras federais brasileiras, bem como as dificuldades naturais em razão da complexidade do modelo por atuar em áreas de mercado sensíveis, de alta competitividade, sujeitas a captura, na lógica da porta giratória, em um ambiente suprapartidário, sujeito a pactos e coalizões políticas no contexto das burocracias político-partidárias.

Após uma breve análise do histórico, das questões legais e da importância da AIR – Análise de Impacto Regulatório como instrumental de avaliação de políticas públicas nas agências reguladoras, quanto aos processos normativos e fiscalizatórios associados à captura da agência por injunções políticas, empresariais e econômicas –, ficou evidente a importância do processo regulatório e sua complexidade no que se refere a suas regras, formatos organizacionais, atores e papéis.

Nessa compreensão, o processo de avaliação de impacto é essencial para disponibilização de dados e informações sistematizadas, por meio de repositórios confiáveis que possibilitem a produção de relatórios fidedignos, com dados quantitativos para uma gestão qualificada e racional no processo de tomada de decisão e nos procedimentos de consulta pública. É importante que na produção normativa, manifesta em resoluções, instruções etc., os diversos órgãos de controle tenham a transparência necessária para o entendimento dos elementos motivadores no processo decisório. Desta forma, ao elaborar a agenda regulatória com a priorização de determinadas decisões e formulação de objetivos regulatórios, é relevante que se tenha um alinhamento com os ciclos das políticas no nível de ministérios, viabilizando, assim, uma maior difusão das ações. Outro ponto importante a ser evitado é a possibilidade de múltiplos modelos institucionais sem uma abordagem intersetorial, com fragmentação de experiências e com pouco ganho de eficiência e aprendizagem.

Em uma breve análise dos diversos julgados realizados pelo STF, o presente trabalho mostrou que se tem por parte do Tribunal a compreensão favorável da arquitetura institucional das agências reguladoras, quanto à agilidade e à flexibilidade frente às demandas econômicas e sociais. Não se pode deixar de lado, neste contexto, a exigência de mecanismos que possibilitem a eficácia na regulação, com a respectiva edição de atos normativos, considerando o interesse público nas dimensões social e econômica, em um processo de amadurecimento, não mais quanto à inconstitucionalidade da existência das agências, mas quanto à sua forma de atuação no ambiente normativo.

Com a edição da Lei 13.848/2019, foi possível perceber avanços significativo na lógica gerencial que possibilitaram a redução da assimetria de informações e das inconsistências dos dados, que comprometiam as análises de impacto das políticas públicas brasileiras. Por meio da lei, a qualificação dos recursos humanos e dos procedimentos técnicos e jurídicos tornaram os processos decisórios mais qualificados, ofertando eficiência alocativa e operacional, além da economicidade do modelo das agências reguladoras.

Outro avanço na Lei 13.848/2019 foi o Decreto 10.411/20, que regula a análise do impacto regulatório, com previsão no art. 5º da Lei 13.874, na figura do AIR – Avaliação de





Impacto Regulatório, que permitiu a qualificação do ambiente regulatório, com a detecção de problemas e alternativas para nortear o processo decisório, indo ao encontro do ARR – Avaliação de Resultado Regulatório que busca aferir o desempenho do ato normativo, considerando seus objetivos, resultados e impactos no ambiente de mercado e sociedade.

Como sugestão de pesquisa fica a necessidade de estudos a respeito da porta giratória na perspectiva de captura dos diretores de agências reguladoras, em um ambiente altamente político, em que diversos setores dos mercados competitivos, coordenados pelas agências, estão passíveis de cooptação política e partidária, associado a financiamento de campanhas.

## Referências

BARRIONUEVO, Arthur; PALMA, Juliana; SALAMA, Bruno Meyerhof. **Dinâmica de Nomeações das Agências Reguladoras**. Grupo de Estudos das Relações entre Estado e Empresa Privada (GRP). São Paulo: FGV, 2016. Disponível em: [https://works.bepress.com/bruno\\_meyerhof\\_salama/121/](https://works.bepress.com/bruno_meyerhof_salama/121/).

BRASIL, Presidência da República. **Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe**. Org. Jadir Dias Proença e Carla Beatriz de Paulo. – Brasília: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República et al. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**, volume 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018

BRASIL. Lei 13.848/2019. **Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras**, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm). Acesso em 22.07.2022

BRASIL. Lei 9.986. **Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências**. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19986.htm). Acesso em 22.05.2022

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm)

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, 2019a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm)

BRASIL. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais et al. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR**. Brasília: Presidência da República, 2018.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006



CORREIO, Luís Gustavo Faria. Comentários sobre a Lei Geral de Agências Reguladoras. **Revista de Direito da Administração Pública**, ISSN 2595-5667, a. 4, v. 1, n. 2, jul/dez, 2019, p. 77

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

CUÉLLAR, Leila. **Introdução às agências reguladoras**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CUNHA, Marcio Felipe Lacombe da. **Breves Considerações sobre a Nova Lei Geral das Agências Reguladoras**: principais aspectos e inovações, Revista CEJ, Brasília, Ano XXIII, n. 78, p. 79-85, jul./dez. 2019

**Decreto nº. 10.411, de 30 de junho de 2020**, 2020. Disponível em: BRASIL. Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR), 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/noticias/seae-lanca-novo-guia-de-analise-de-impacto-regulatorio>

FIGUEIREDO, Marcelo. **As agências reguladoras: o Estado Democrático de Direito no Brasil e sua atividade normativa**. São Paulo: Malheiros, 2005.

JORDÃO, Eduardo; CABRAL Jr.; Renato Toledo; BRUMATI, Luiza. **O STF e o controle das leis sobre o regime jurídico das agências reguladoras federais**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 7, n. 2, p. 549-600, maio/ago. 2020. DOI: 10.5380/rinc.v7i2.68568.

MENEGUIM, F. B. (2010). **Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil**. Textos para Discussão/Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, nº 70. Brasília: Senado Federal. Disponível em 26/12/2012, no site: [http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao.htm](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.htm).

MENEGUIM, Fernando B; FREITAS, Igor Vilas Boas de Freitas. **Aplicações em Avaliação de Políticas Públicas: Metodologia e Estudos de Caso**. Textos para Discussão/Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, nº123. Brasília: Senado Federal. Março/2013

MOURA FÉ, Carlos Frederico Cerqueira. **Agências Reguladoras e Reforma do Estado Brasileiro**: Insulamento Burocrático ou Democratização do Estado. Rio de Janeiro: FGV, 2003

NASSUNO, M. et al. **O sistema de avaliação do Canadá**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS, 2001, Brasília. Brasília: ENAP, 2001. Acesso em 23.07.2022

NUNES, Edson. **Agências Regulatórias: gênese, contexto, perspectivas e controle**. Revista do Direito Público e Econômico, Editora Fórum, Belo Horizonte, ano 1, no. 2, abr/mai/jun.2003, p. 163-22.

NUNES, Edson; RIBEIRO, Leandro Molhano; PEIXOTO, Ribeiro Vitor. **Agências Reguladoras no Brasil**. Documento de Trabalho nº. 65. Observatório Universitário, 2007.



OCDE. **Relatório sobre a Reforma Regulatória no Brasil**: Fortalecendo a governança para o crescimento. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/49990817.pdf> . Acesso em: 02/10/2023,

OLIVEIRA, Gesner; WERNECK, Bruno; MACHADO, Eduardo, Luiz. **Agências Reguladoras**: A Experiência Internacional e a Avaliação da Proposta de Lei Geral Brasileira. Brasília: CNI, 2004.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Implicações da nova lista de substituição de diretores das agências reguladoras**. Acesso em 19.02.2022.

PECI, Alketa; SOUZA, Renato Rocha; DUTRA, Joisa Companher. **Agenda regulatória na prática: uma análise das políticas adotadas por agências reguladoras nos últimos 20 anos**, FGV, (<http://hdl.handle.net/10438/25958>)

SAAD, Amauri Feres. **Regime Jurídico das políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2016.

VALENTE, Patricia Pessôa. **Análise de impacto regulatório: uma ferramenta à disposição do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

