

AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL

DEYVIDSON GIULLIANO XAVIER DE PAULA

Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública; Advogado; Professor efetivo da Universidade Potiguar (UnP); Coordenador de Cursos de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito. E-mail: deyvidson@unp.br

Resumo

Trata-se de estudo que tem como tema central as Agências Reguladoras no ordenamento jurídico nacional. Objetivou-se principalmente aprofundar o conhecimento e sistematizar as informações a cerca destas. As Agências Reguladoras são autarquias em regime especial, integrantes da Administração Pública indireta e se constituem como uma nova espécie de entidade no direito brasileiro, surgidas no bojo dos processos de reforma do Estado. Ao longo do trabalho, seguiu-se uma análise das Agências Reguladoras no ordenamento jurídico nacional. Foram abordados os aspectos relativos à conceituação, a diferenciação das agências executivas, o enquadramento como autarquia em regime especial, as atribuições, os objetivos, as classificações, as atividades desenvolvidas, as formas de controle da sua atuação e a possibilidade de extinção. A metodologia aplicada no presente trabalho foi a da pesquisa documental, utilizando-se como base fundamental a doutrina e a legislação brasileira atinente às Agências Reguladoras no ordenamento jurídico nacional.

Palavras-chaves: Agências. Reguladoras. Estado. Direito.

REGULATORY AGENCIES IN THE NATIONAL LAW

Abstract

It was a study that is focused on the Regulatory Agencies in the National Law. The objective was to expand knowledge and systematize information about the subject. Regulatory Agencies are under special authorities, members of the public administration and indirect form as a new kind of entity in the Brazilian law, arising in the processes of state reform. In this work was made an analysis of regulatory agencies in national law. It also studies the aspects of the concept, differentiation of executive agencies, framework as a governmental special regime, assignments, goals, classifications, their activities, ways to control their actions and the possibility of extinction in the Brazilian Law . The methodology applied in this study was the documental research, using the doctrine as the basis and legislation of the Brazilian regulatory agencies in regard to national law.

Keywords: Agencies. Rregulating. State. Right.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto de estudo as Agências Reguladoras no ordenamento jurídico nacional. Surgidas em nosso direito pátrio a partir da segunda metade da década de 90, as Agências Reguladoras são entidades de direito público interno, integrantes da Administração Indireta, constituídas sob a forma de autarquias em regime especial. O advento desse novo tipo de ente público em nosso direito acompanhou um complexo processo de modificações no modelo, na estrutura e no funcionamento do Estado brasileiro.

São apontados, de uma maneira geral, como fatores determinantes para a criação das Agências Reguladoras: a incapacidade dos mercados se auto-regularem; a falência do modelo intervencionista estatal e a desestatização dos serviços públicos.

Foram criadas, no Brasil, várias Agências Reguladoras, seja pelo governo federal, seja pelos Estados-membros. Não obstante a esse fato, não se abordará detalhadamente nenhuma destas, concentrando-se este estudo no gênero e não nas espécies. Para tanto, priorizou-se, neste trabalho, a abordagem daquilo que mais se aproxima do consenso acerca do tema dentro do material pesquisado.

Ressalte-se, por fim, que o estudo das agências reguladoras enquadra-se dentro do estudo mais amplo e complexo do Direito do Estado.

2 AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL

2.1 NOÇÕES PRELIMINARES

Para chegarmos a um conceito preciso do que sejam as Agências Reguladoras, faz-se necessário ter algumas noções preliminares acerca da utilização da denominação Agência. Tais elucidações objetivam permitir que se faça uma clara diferenciação do emprego da terminologia em nosso ordenamento jurídico nacional.

Existem, hoje, no direito brasileiro, várias entidades da Administração Pública Indireta que se utilizam da denominação Agência. Não existe um critério técnico, jurídico ou científico para utilização de tal termo. É possível citar nominalmente vários exemplos de entidades da Administração que foram batizadas com essa denominação: Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Agência Espacial Brasileira (AEB), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), dentre outras, além daquelas que possuem a qualificação de Agência Executiva. Conforme já exposto anteriormente no trabalho, pode-se dizer que se trata de um modismo. Assim nos ensina Di Pietro (2003, p. 399):

O vocábulo agências é um dos modismos introduzidos no direito brasileiro em decorrência do movimento da globalização. Foi importado do direito norte-americano, onde tem sentido mais amplo, que abrange “qualquer autoridade do Governo dos Estados Unidos, esteja ou não sujeita ao controle de outra agência, com exclusão do Congresso e dos Tribunais”, conforme consta expressamente da Lei de Procedimento Administrativo (Administrative Procedure Act). Por outras palavras, excluídos os três Poderes do Estado, todas as demais autoridades públicas constituem agências.

Percebe-se que a motivação que leva o legislador brasileiro a criar uma entidade utilizando a denominação Agência difere bastante do legislador norte-americano. Neste, a utilização do vocábulo Agência segue um padrão e é inerente ao seu próprio sistema jurídico. No Brasil, é um fenômeno associado à globalização e às mudanças no aparelho do Estado, sendo o vocábulo utilizado para nomear entidades com funções distintas, dentre elas as Agências Reguladoras.

Completa essa idéia Aragão (2005, p. 270):

Muito se tem falado na figura da “agência” como instrumento de modernização da Administração Pública. O termo, no entanto, em si, é vazio de conteúdo, e a mera denominação de órgão ou entidade como tal, sem que a medida venha acompanhada da disciplina jurídica que lhe assegure efetiva autonomia, nada significa.

Com relação à utilização da denominação Agência no Direito brasileiro, cabe ainda esclarecer o que sejam as chamadas Agências Executivas.

A partir da vigência da Lei nº 9.649/98, passou a existir a possibilidade de autarquias ou fundações públicas serem qualificadas como Agências Executivas. Para tanto, estas precisam atender certas exigências, em especial, a adoção de um plano estratégico e celebração de um contrato de gestão.

Sobre as Agências Executivas nos fala Di Pietro (2003, p. 4001), “Agência Executiva é a qualificação dada à autarquia ou fundação que celebre contrato de gestão com o órgão da Administração Direta a que se acha vinculada, para a melhoria da eficiência e redução de custos”.

Pode-se, ainda, identificar uma Agência Executiva por um critério negativo: seria uma autarquia destituída de competências regulatórias, dedicada a desenvolver atividades administrativas tradicionais, dentre elas a prestação de serviços públicos.

Tal critério seria, ainda, uma forma de diferenciar estas das Agências Reguladoras, objeto deste estudo.

Partindo dessa diferenciação, finalizam-se essas noções

preliminares com a distinção entre Agências Executivas e Reguladoras, feita por Carvalho Filho (2006, p. 401):

Também instituídas sob a forma de autarquia, as agências executivas se distinguem das agências reguladoras pela circunstância de não terem, como função precípua, a de exercer controle sobre particulares prestadores de serviços públicos. Tais entidades, ao revés, destinam-se a exercer atividade estatal que, para melhor desenvoltura, deve ser descentralizada e, por conseguinte, afastada da burocracia administrativa central.

2.2 CONCEITUAÇÃO

Inexiste uma conceituação precisa, doutrinária ou legal, do que vem, efetivamente, a ser uma Agência Reguladora. As conceituações sobre esse novo tipo de entidade, em nosso ordenamento jurídico, vêm sendo construídas e sistematizadas a partir da prática jurídica de nossos doutrinadores e operadores do direito.

Na elaboração dessas conceituações, nossos doutrinadores nunca deixam de se utilizar de fundamentos legislativos. Isso, em virtude do fato de as várias Agências Reguladoras existentes terem sido instituídas por leis distintas, não existindo, como já foi exposto, um único diploma legal que faça uma definição.

Não obstante a isso, observam-se algumas diferenças de critérios utilizados por nossos doutrinadores para a elaboração de conceitos. Alguns preferem destacar aspectos mais formais das Agências Reguladoras, como estrutura orgânica e vinculação. Já outros destacam aspectos funcionais, como características e/ou atribuições.

Para a construção de um conceito preciso, tomaram-se algumas dessas elaborações.

Agência Reguladora é assim conceituada para Aragão (2005, p. 275):

Autarquias em regime especial, dotadas de considerada autonomia frente a Administração centralizada, incumbidas do exercício de funções regulatórias e dirigidas por colegiados cujos membros são nomeados por prazo determinado pelo Presidente da República, após prévia aprovação pelo Senado Federal, vedada a exoneração ad nutum.

Já para Justem Filho (2005, p. 466), Agência Reguladora é: “uma autarquia especial, sujeita a regime jurídico que assegure sua autonomia em face da Administração direta e investida de competência para regulação setorial”.

Segundo Alexandrino e Paulo (2002, p. 83),

Trata-se de entidades administrativas com alto grau de especialização técnica, integrantes da estrutura formal da Administração Pública, instituídas sob a

forma de autarquias de regime especial, com a função de regular um setor específico de atividade econômica, ou intervir de forma geral nas relações jurídicas decorrentes destas atividades, que devem atuar com maior independência possível perante o Poder executivo e com imparcialidade em relação as partes interessadas (Estado, setores regulados e sociedade).

Cabe, ainda, destacar o disposto no Art. 8º da Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997, que instituiu a ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações:

Art. 8º. Fica criada a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais.

Observa-se que, para a elaboração de um conceito preciso, fazem-se necessárias tanto a fundamentação legal quanto a doutrinária, além disso, devem-se abordar os aspectos formais, assim como os funcionais.

Diante do exposto, conclui-se com o seguinte conceito de Agência Reguladora: Pessoa jurídica de direito público interno, entidade integrante da Administração Pública Indireta, vinculada a um ministério ou Órgão Central da Administração, instituída na forma de autarquia em regime especial, com função regulatória e capacidade normativa, caráter técnico, estabilidade de seus dirigentes e um acentuado grau de autonomia frente ao Poder Executivo.

2.3 ATRIBUIÇÕES E OBJETIVOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Como já exposto, as Agências Reguladoras vêm sendo criadas por leis esparsas e distintas. Com exceção da lei que dispõe sobre os recursos humanos destas, não existe outra norma de caráter geral relativa a esse tipo de entidade. Não se pode dizer, assim, que um determinado ato normativo estabeleceu quais sejam as atribuições das Agências. Pelo contrário, todas as agências criadas têm suas atribuições definidas na própria lei que a instituiu.

Entretanto, a leitura dos diversos diplomas legais que instituíram as Agências Reguladoras permite relacionar um rol de atribuições que são exercidas por estas.

Pode-se então dizer, de uma maneira geral, que são essas as atribuições das Agências Reguladoras no ordenamento jurídico nacional:

- regular os serviços públicos que constituem objeto de

delegação;

- normatizar um determinado conjunto de atividades, através da positivação de regras ou da aplicação de regras preexistentes;
- fiscalizar a aplicação dessas regras;
- realizar procedimento licitatório para a escolha do concessionário, permissionário ou autorizatário;
- celebrar os contratos de concessão ou permissão ou praticar ato de outorga da autorização;
- fiscalizar a execução desses contratos e da execução dos serviços cuja prestação foi delegada a terceiros;
- definir o valor da tarifa e da sua revisão ou reajuste;
- fazer a reversão de bens ao término da concessão;
- aplicar sanções àqueles que descumprem as normas pertinentes a tais serviços ou atividades;
- exercer o papel de ouvidor de denúncias e reclamações dos usuários e consumidores;
- equacionar os conflitos entre os particulares que exercem tais atividades e/ou entre estes e seus usuários.

Quanto aos objetivos das Agências Reguladoras, especificamente, verifica-se que existe uma imprecisão legislativa ainda maior. A estes são feitas algumas referências, quando feitas, nas justificativas de criação das Agências.

No entanto, a partir da análise de suas atribuições, assim como das leis que as instituíram, é possível concluir que as Agências Reguladoras têm como principais objetivos a satisfação dos usuários e uma boa prestação do serviço público ou atividade econômica desenvolvida.

Reforça tal entendimento a definição de Agência Reguladora feita por Faria (2004, p. 46):

Trata-se de entidade de direito público, criada por lei específica, destinada a regular a prestação de determinado serviço público e a fiscalizar as delegatárias da prestação dos mesmos, com vistas à obtenção, pelos usuários, do serviço adequado, continuado e em condições módicas, além de estabelecer metas a serem cumpridas no tempo e no espaço.

Não se pode, porém, reduzir os objetivos das Agências àqueles relacionados aos usuários e consumidores. Também é objetivo destas a harmonização dos interesses relacionados à prestação de serviços públicos e desenvolvimento de atividades econômicas de interesse geral.

Além dos já citados, cabe, ainda, relacionar como objetivos das Agências Reguladoras:

- a promoção e defesa da concorrência;
- identificar e corrigir falhas de mercado;
- a criação de um ambiente favorável aos investimentos e à inovação.

2.4 CLASSIFICAÇÕES

Pode-se classificar e agrupar as Agências Reguladoras por diversos critérios. Destacam-se aqui as classificações comumente mais utilizadas e de maior importância para a compreensão destas.

As Agências Reguladoras podem ser agrupadas de acordo com a esfera federativa a qual esta vinculada. Nesse caso, podem ser Agências Reguladoras federais, estaduais ou municipais.

Quanto à atuação setorial, as Agências podem ser qualificadas como uni - setoriais ou multisetoriais. No primeiro caso, as Agências atuam em um único setor, como é o caso de todas as Agências Reguladoras federais, por exemplo, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Já as Agências multisetoriais são aquelas que atuam em diversos setores, é o caso da maioria as Agências Reguladoras estaduais.

Em relação à autonomia funcional, as Agências Reguladoras se dividem entre aquelas que têm competência para aprovar seu próprio regimento interno, por exemplo, a ANATEL, e as que têm seu regimento aprovado pela Administração central, por exemplo, a ANEEL.

Existe, ainda, a distinção entre as Agências Reguladoras com referência, mesmo que indireta, na Constituição Federal, que é o caso da ANATEL e da ANP, e aquelas que possuem unicamente uma referência legal, no caso, todas as demais.

Entretanto, constata-se que a classificação mais relevante é a elaborada de acordo com a atividade regulada. De acordo com esse critério, têm-se as seguintes classificações:

- a) Agências Reguladoras de Serviços Públicos. Exemplo: ANEEL, ANATEL, ANTT, ANTAQ, ANAC e as Agências Reguladoras estaduais.
- b) Agências Reguladoras de Bens Públicos. Exemplo: a ANA.
- c) Agências Reguladoras de Monopólios Públicos. Exemplo: a ANP.
- d) Agências Reguladoras que exercem típico Poder de Polícia. Exemplo: ANS e ANVISA.
- e) Agências Reguladoras de Atividades Econômicas em sentido estrito. Exemplo: ANCINE.

Importante ressaltar que o enquadramento de cada uma das Agências nessa classificação é feito levando em consideração as atividades mais relevantes desenvolvidas por estas.

2.5 ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELAS AGÊNCIAS REGULADORAS

A atividade regulatória desenvolvida pelas Agências Reguladoras abrange uma série de funções e poderes administrativos. Pode-se assim dizer que estas exercem várias atividades distintas.

As principais formas de atuação ou atividades desenvolvidas pelas Agências Reguladoras são:

- a) atividade normativa
- b) atividade fiscalizadora
- c) atividade sancionatória

2.5.1 Atividade Normativa

As Agências Reguladoras desenvolvem sua atividade normativa, de uma maneira geral, por meio da edição de instruções normativas e portarias que objetivam a regulação de seus respectivos setores.

A atividade normativa de uma determinada Agência Lhe é conferida pela lei que a instituiu. Não existe, assim, outro instrumento legal que Lhe confira essa atribuição, ou, ainda, que fixe os limites dessa atividade ou como esta deve ser exercida.

Assim sendo, reconhece-se a existência de uma função normativa das Agências Reguladoras. Devendo, no entanto, esta atividade ser desenvolvida restringindo-se aos parâmetros que foram estabelecidos na lei instituidora.

2.5.2 Atividade Fiscalizadora

Independente de qual for o tipo de atividade regulada por uma determinada Agência, percebe-se que todas as leis que as instituíram lhes atribuíram competências fiscalizatórias sobre os agentes econômicos que se encontram no seu âmbito de atuação.

Conforme variar o tipo de regulação desenvolvida pela Agência, irá variar também o fundamento no qual se baseia a atividade fiscalizadora. Nas Agências Reguladoras de serviços públicos, será um dever inerente ao Poder Concedente. Já nas Agências Reguladoras da exploração de bens ou monopólios públicos, o fundamento da regulação é contratual. Por fim, nas Agências Reguladoras de atividades econômicas privadas, a natureza da fiscalização é oriunda do poder de polícia exercido por estas.

2.5.3 Atividade Sancionatória

Como consequência de suas competências de fiscalização, as Agências Reguladoras também aplicam sanções, em virtude do descumprimento ou desobediência de preceitos legais, regulamentares ou contratuais pelos agentes econômicos regulados.

As leis que instituíram as Agências Reguladoras, com exceção da ANA, deram-lhes atribuições de aplicar sanções. Em alguns casos, a própria lei geral de licitações e contratos, Lei nº 8.666/93, prevê a aplicação de sanções por parte dos órgãos competentes.

2.6 CONTROLE DA ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Preliminarmente, deve-se reafirmar que as Agências Reguladoras são autarquias, ou seja, são entidades que integram a Administração Pública Indireta. Assim sendo, submetem-se aos princípios e a outras determinações constitucionais, que devem ser seguidas por toda a Administração Pública, em que se destaca o disposto no caput do Art. 37 *in verbis*: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e também ao seguinte:”

Verifica-se, assim, que a suposta independência, ou autonomia reforçada como preferem alguns autores, é limitada. Esta deve se restringir ao cumprimento e ao exercício de suas finalidades, atribuições e competências, as quais devem estar definidas em lei. Além de protegê-las de possíveis ingerências políticas. Impossível seria admitir que a apregoada independência lhes desse amplos poderes, sem nenhum tipo de controle. Sobre esse assunto cabe o ensinamento de Justem Filho (2002, p. 584-585):

A necessidade de autonomia no desempenho de funções regulatórias não pode imunizar a agência reguladora de submeter-se à sistemática constitucional. A fiscalização não elimina a autonomia, mas assegura à sociedade que os órgãos titulares do poder político não atuarão sem limites, perdendo de vista a razão de sua instituição, consistente na realização do bem comum.

Com base no exposto acima, constata-se a existência de uma espécie de controle principiológico presente em nossa Constituição Federal.

Além dessa, devem-se destacar distintas formas de controle que podem e/ou devem ser exercidas sobre as Agências Reguladoras, todas com fundamentação constitucional, quais sejam:

- a) Controle Legislativo;
- b) Controle do Tribunal de Contas;
- c) Controle Judicial;

2.6.1 Controle Legislativo

A fiscalização e o controle da Administração Pública pelo Parlamento é uma regra estabelecida em nossa Carta Magna. Assim, observa-se que, apesar de sua autonomia acentuada, as Agências Reguladoras Federais não podem desenvolver suas atividades à revelia do Congresso Nacional. Esse é o entendimento a partir da leitura dos Incisos V e XX, do Art. 49 da

Constituição Federal:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas casas, os atos do poder executivo, incluídos os da administração indireta;

Esse controle não implica as agências reguladoras somente desenvolverem suas atividades conforme ordens do Poder Legislativo, entretanto, devem estabelecer seus limites seguindo o disposto nas legislações que as instituíram.

2.6.2 Controle do Tribunal de Contas

O controle externo da Administração Pública, seja direta ou indireta, é exercido pelo Tribunal de Contas, conforme Art. 71 da Constituição Federal, na qualidade de órgão auxiliar do Poder Legislativo.

Nenhum órgão ou entidade da Administração Pública está fora de controle e isento de fiscalização, com base no Art. 70 da Constituição Federal, in verbis:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será expedida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Dessa forma, segundo estabelece o citado artigo, as Agências Reguladoras não podem se eximir do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, não restando dúvidas que a este devem prestar contas.

Cabe, por fim, destacar que esse controle sobre as Agências não se dá com relação ao desempenho de suas atividades, mas sim no que diz respeito à utilização de verbas públicas e ao cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública.

2.6.3 Controle Judicial

A possibilidade de ser analisada a legalidade de qualquer ato da Administração Pública, direta ou indireta, pelo Poder

judiciário é um princípio constitucional, como se observa na leitura do artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Dentre os atos passíveis de terem a legalidade analisada pelo Poder Judiciário, portanto sujeitos ao controle judicial, estão aqueles editados pelas Agências Reguladoras.

Sobre Controle Judicial nos fala Meirelles (1995, p. 605-606),

Controle judiciário ou judicial é o exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciários sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando realiza atividade administrativa. É um controle a posteriori, unicamente de legalidade, por restrito à verificação da conformidade do ato com a norma legal que o rege.

Diante do exposto, percebe-se que sempre será possível o acionamento do Poder Judiciário contra decisões ou atos das Agências Reguladoras. Todavia, não se pode esquecer que as apreciações do Judiciário não devem atingir o exercício das funções regulatórias, mas sim analisar tão somente a legalidade dos atos.

2.7 EXTINÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Com relação à extinção das Agências Reguladoras, constata-se que estas, mesmo se tratando de autarquias em regime especial e gozarem de um acentuado grau de autonomia frente ao Poder Executivo, seguem as mesmas regras a que se submetem as entidades e pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública Indireta.

Tal submissão tem fundamento na Constituição Federal, em seu Art. 37, inciso XIX: “Art. 37. XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo a lei complementar, neste último caso, definir as áreas de atuação”.

Importante, nesse sentido, a interpretação de Cal (2003, p. 137):

Assim, a autarquia uma vez criada por lei, somente por meio de outra lei é que poderá ser extinta. Não poderá advir um decreto, uma resolução, uma portaria ou qualquer outro ato normativo, objetivando extinguir a agência, uma vez que não são instrumentos adequados para efetuar a extinção.

A criação de uma Agência Reguladora é uma opção discricionária da autoridade competente para tal, assim como a sua extinção. Ou seja, tanto a criação como a extinção de uma

Agência fica a critério da análise de conveniência e oportunidade do administrador.

Cabe, por fim, ressaltar que, como todo ato administrativo, a extinção de uma entidade, qual seja uma Agência Reguladora, tem que ser devidamente motivada e, para tal, devem ser respeitados os princípios inerentes à Administração Pública.

3 CONCLUSÃO

No curso do presente trabalho, foram abordados diversos aspectos relativos às Agências Reguladoras no Ordenamento Jurídico Nacional. O tema é bastante novo e alguns desses aspectos geram calorosas polêmicas. Assim sendo, procurou-se apresentar aquilo que mais se aproxima do consenso dentro do material que pode ser pesquisado.

Quanto à literatura, não se pode afirmar que esta seja escassa, visto que, com a atualidade do tema, observa-se cresce a quantidade de operadores de Direito que se interessa por este. Porém, a produção científica, principalmente em material impresso, ainda fica aquém de outras áreas mais desenvolvidas e exploradas na literatura jurídica brasileira.

Em nenhum momento teve-se a pretensão de ser exaustivo ou conclusivo nessa tarefa. É possível se aprofundar muito mais em estudos sobre Agências Reguladoras. Não obstante a isso, acredita-se ser possível expor algumas considerações finais, quais sejam:

A utilização da terminologia Agência ainda é muito nova, sendo usada indistintamente no direito brasileiro. Duas modalidades, no entanto, já se delineiam de forma um pouco mais precisa: as Agências Executivas e as Agências Reguladoras.

Agência Executiva é a qualificação dada à autarquia ou fundação que celebre contrato de gestão com o órgão da Administração Direta, para a melhoria da eficiência e redução de custos.

As Agências Reguladoras, no nosso ordenamento jurídico nacional, foram criadas tomando por base modelos estrangeiros, entretanto, possuem características próprias, sendo impossível a adequação das Agências nacionais tal como as internacionais, em virtude dos diferentes ordenamentos jurídicos.

Não existe lei ou norma jurídica que estabeleçam como as Agências Reguladoras devem ser instituídas, cabendo a cada lei criadora das Agências a definição e limitação de suas atividades.

As Agências Reguladoras possuem algumas características peculiares, tais como: natureza de autarquia sob regime especial; autonomia acentuada em relação ao Poder Executivo; capacidade normativa, caráter técnico e especializado; e estabilidade de seus dirigentes.

A estabilidade dos dirigentes das Agências Reguladoras é caracterizada pela investidura em cargo com mandato fixo, vedação de demissão ad nutum e garantia de que a perda do cargo somente se dará nos casos previstos em lei e devidamente motivada.

Quanto às atribuições das Agências Reguladoras, destacam-se: regular os serviços públicos que constituem objeto de delegação; realizar procedimento licitatório para a escolha do concessionário, permissionário ou autorizatário; celebrar o contrato de concessão ou permissão; praticar ato de outorga da autorização; fiscalizar a execução desses contratos e a execução dos serviços cuja prestação foi delegada a terceiros; definir o valor da tarifa e da sua revisão ou reajuste; fazer a reversão de bens ao término da concessão; aplicar sanções àqueles que descumprem as normas pertinentes a tais serviços ou atividades.

Já em relação aos objetivos, destacam-se: a satisfação dos usuários; uma boa prestação do serviço público ou atividade econômica desenvolvida; a promoção e defesa da concorrência; a identificação e a correção de falhas de mercado; a harmonização dos interesses relacionados à prestação de serviços públicos; e o desenvolvimento de atividades econômicas de interesse geral.

Pode-se classificar e agrupar as Agências Reguladoras por diversos critérios. Os mais importantes são: vinculação ao ente federativo; regulação setorial; previsão constitucional; autonomia organizacional; e, a mais usual, quanto à atividade regulada.

Na classificação quanto à atividade regulada, as Agências Reguladoras podem ser qualificadas como: Agências Reguladoras de Serviços Públicos; Agências Reguladoras de Bens Públicos; Agências Reguladoras de Monopólios Públicos; Agências Reguladoras que exercem típico Poder de Polícia; e Agências Reguladoras de Atividades Econômicas em sentido estrito.

A atividade regulatória desenvolvida pelas Agências Reguladoras se dá de várias formas distintas. Dentre as principais estão: a atividade normativa; a atividade fiscalizadora; e a atividade sancionatória.

A atuação das Agências Reguladoras, apesar de possuírem um acentuado grau de autonomia, jamais poderá ser absoluta, devendo ser observado o controle legislativo, do Tribunal de Contas e do judiciário.

Espera-se que este trabalho, que ora se encerra, possa ter colaborado, de alguma forma, para a sistematização, divulgação e, quiçá, para a produção do conhecimento relativo às Agências Reguladoras no Ordenamento Jurídico Nacional.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- ARAÚJO, Marcos. **Agências reguladoras**. Disponível em: <http://www.juxtalegem.com.br/artigos/Agencias_Reguladoras.php> Acesso em: 6 nov. 2006.
- BINENBOJM, Gustavo. As agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, ago./set./out. 2005. Disponível na internet: <<http://direito do estado.com.br>>. Acesso em: 6 nov. de 2006.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- CAL, Arianne Brito. **As Agências reguladoras no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2006.
- COIMBRA, Márcio Chalegre. **O direito regulatório brasileiro**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2076>> Acesso em: 13 nov. 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- _____. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.
- KAUFMANN, Roberta Fragoso Menezes. **As agências reguladoras no direito brasileiro**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8101>> Acesso em: 6 nov. 2006.
- LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. Sistematização: Rui Stoco. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- MEDAUR, Odete. **O Direito administrativo em evolução**. 2. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. O cidadão usuário de serviços públicos na Constituição Federal. In: FERRAZ, Lucinano; MOTTA, Fabrício (org). **Direito Público Moderno**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- PESSOA, Robertônio Santos. **Administração e regulação**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- WALD, Arnold; MORAES, Maria Rangel de; WALD, Alexandre de Mendonça. **O direito da parceria e a lei das concessões: Análise das Leis nº. 8.987/95 e 9.074/95 e Legislação pertinente**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.