



Função regulatória independente e poder executivo central

Independent regulatory function and central executive power

Función reguladora independiente y poder ejecutivo central

DOI: 10.55905/revconv.18n.9-320

Originals received: 8/29/2025

Acceptance for publication: 9/26/2025

Marcos Meira

Doutorando em Direito Administrativo

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC - SP)

Endereço: Recife - Pernambuco, Brasil

E-mail: marcos@mmeira.adv.br

Luiz Felipe Vieira Neto

MBA em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Mestrando em Direito Público

Instituição: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Endereço: Recife - Pernambuco, Brasil

E-mail: felipevieira@mmeira.adv.br

RESUMO

Neste trabalho, examina-se como a função regulatória exercida pelas entidades de regulação independente se relaciona com o sistema de controles do Poder Executivo central. O objetivo principal é o de examinar em que grau se afirma a decantada independência das entidades de regulação relativamente à Administração Pública centralizada. A discussão trazida é a de como equacionar, de um lado, a autonomia reforçada atribuída às agências reguladoras e, de outro, a necessidade de manter coesa a Administração na realização das políticas públicas setoriais. Com base em casos, sustenta-se que a revisão ministerial é excepcional e circunscrita à ilegalidade, abuso de poder ou flagrante desconformidade com políticas públicas, advertindo-se para a vagueza deste último critério. Propõe-se, então, distinguir tecnicismo (âmbito próprio da regulação) de decisionismo (opção política indevida pelas agências) para balizar conflitos. A proposta é de utilidade prática e deverá (ao menos, assim se espera) contribuir para o rico debate a respeito do tema.

Palavras-chave: agências reguladoras, autonomia reforçada, poder executivo central, poder de tutela, supervisão ministerial, recurso hierárquico, limites.

ABSTRACT

This paper examines how the regulatory function exercised by independent regulatory entities relates to the central Executive Branch's oversight system. The main objective is to examine the extent to which the vaunted independence of regulatory entities relative to the centralized Public Administration is asserted. The discussion focuses on how to balance, on the one hand, the enhanced autonomy granted to regulatory agencies and, on the other, the need to maintain



cohesion within the Administration in implementing sectoral public policies. Based on case studies, it is argued that ministerial review is exceptional and limited to illegality, abuse of power, or flagrant noncompliance with public policies, highlighting the vagueness of this last criterion. Therefore, it is proposed to distinguish technicality (the proper scope of regulation) from decisionism (inappropriate political choices by agencies) to delineate conflicts. The proposal is of practical use and should (at least, it is hoped) contribute to the rich debate on the topic.

Keywords: regulatory agencies, reinforced autonomy, central executive power, supervisory power, ministerial supervision, hierarchical resource, limits.

RESUMEN

Este artículo examina la relación entre la función reguladora ejercida por las entidades reguladoras independientes y el sistema de supervisión del Poder Ejecutivo central. El objetivo principal es examinar hasta qué punto se afirma la tan cacareada independencia de las entidades reguladoras respecto de la Administración Pública centralizada. La discusión se centra en cómo equilibrar, por un lado, la mayor autonomía otorgada a las agencias reguladoras y, por otro, la necesidad de mantener la cohesión dentro de la Administración en la implementación de las políticas públicas sectoriales. Con base en estudios de caso, se argumenta que la revisión ministerial es excepcional y se limita a la ilegalidad, el abuso de poder o el incumplimiento flagrante de las políticas públicas, destacando la vaguedad de este último criterio. Por lo tanto, se propone distinguir el tecnicismo (el alcance adecuado de la regulación) del decisionismo (decisiones políticas inapropiadas de las agencias) para delimitar los conflictos. La propuesta es de utilidad práctica y debería (al menos, se espera) contribuir al rico debate sobre el tema.

Palabras clave: agencias reguladoras, autonomía reforzada, poder ejecutivo central, facultad de supervisión, supervisión ministerial, recurso jerárquico, límites.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o surgimento das agências reguladoras – antes mesmo do estabelecimento de regras nítidas fixando os quadrantes de sua responsabilidade e os limites de sua atuação¹ – trouxe infundáveis controvérsias, com destaque àquelas situadas na zona de confluência com as atribuições do Legislativo, do Executivo central, do Poder Judiciário e, também, do Tribunal de Contas da União.

As dúvidas e dificuldades relativas à interação das agências reguladoras com os Poderes constituídos derivam, em grande medida, de lacunas nas regras constitucionais e legais que

¹ A Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019) foi editada quase 23 anos depois da criação formal da 1ª agência (a ANEEL, instituída pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996). Ou seja, por mais de duas décadas, diversas agências reguladoras atuaram sem sequer existir uma normatização geral que lhes desse um lastro legal mínimo.



legitimam o exercício de suas atividades (ou, quando menos, da nebulosidade dos aspectos de extensão e profundidade das competências tituladas por essas entidades de regulação).

Neste trabalho, focaremos na relação potencialmente conflituosa que se estabelece entre as entidades de regulação independente e o Poder Executivo central, partindo da premissa de que é necessário, ao mesmo tempo, (i) preservar a independência funcional e decisória das primeiras e (ii) garantir a possibilidade de algum tipo de controle exercido pela própria Administração Pública, sobretudo considerando que o corpo diretivo das agências não ostenta legitimação democrática e, assim, não pode infirmar o projeto político setorial escolhido abstratamente pelo Poder Legislativo e, no caso concreto, pelo Poder Executivo central.

A administração indireta, dada a sua própria definição, tem por característica certa autonomia relativamente à entidade a que se vincula. No caso das agências reguladoras, essa autonomia assume maior envergadura, trazendo o nosso ordenamento uma série de prerrogativas e de instrumentos hábeis a garantir a livre atuação da atividade regulatória. Essa liberdade, entretanto, não se dá em termos absolutos. O artigo estudará os limites da autonomia das agências e os casos em que o controle ministerial é admissível.

2 A FUNÇÃO REGULATÓRIA NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA

Na quadra atual, a Administração Pública brasileira adota, majoritariamente, o modelo de intervenção estatal na ordem econômica por meio de entidades reguladoras independentes. Essa marca contemporânea do nosso Direito Administrativo, todavia, não se faz refletir, de modo expresso, no texto da Constituição. Nela não há, praticamente, dispositivos que disciplinem esse modelo de regulação independente. São esparsas e relativamente genéricas as normas constitucionais sobre regulação econômica, não havendo no Texto uma única menção às agências reguladoras ou, genericamente, às entidades de regulação independente.

O art. 21, inciso XI, da Constituição trata da criação, por meio de lei, de um órgão regulador das telecomunicações; o art. 174 atribui ao Estado o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica; por fim, o art. 177, § 2º, confere à lei a missão de fixar a estrutura e as atribuições do órgão regulador do setor de petróleo.

Não há na Constituição, portanto, qualquer referência direta sobre as agências reguladoras. No citado art. 21, inciso XI, previu-se a criação de um “órgão regulador” para as



telecomunicações; e no art. 177, § 2º, inciso III, de um “órgão regulador do monopólio da União” para o petróleo e seus derivados. O Texto constitucional alude a órgão regulador, que poderia não deter personalidade jurídica própria e estar inserido na estrutura do Poder Executivo central.

Já o art. 174 da Constituição diz apenas que o Estado é “agente normativo e regulador da atividade econômica” e que exercerá, “na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento”. Não há – no dispositivo – qualquer referência ao tipo de estrutura administrativa a ser adotada, de modo que a função estatal regulatória poderia ser exercida por algum órgão da Administração Pública direta ou, descentralizadamente, por meio de autarquia tradicional.

As leis de criação das 11 (onze) agências reguladoras federais² optaram pelo regime descentralizado, tendo sido a função regulatória atribuída a autarquias de regime especial. Mas o que são essas entidades? No que elas se diferenciam das autarquias tradicionais? Quais são os poderes que titulam e a extensão deles relativamente ao Poder Executivo central? São respostas que procuraremos estruturar no tópico seguinte.

Antes é preciso dizer que o modelo de regulação por meio de agências independentes não é uma opção constitucional direta; decorre da legislação ordinária federal, seja da lei de criação de cada agência, seja da lei geral posterior, que atribuiu às primeiras algum nível de sistematização. O fato de não ser uma opção essencialmente constitucional, mas da legislação ordinária federal, enfraquece o regime de regulação por meio de agências, porque submete a matéria ao menor quórum de aprovação legislativa, sujeitando-a às instabilidades conjunturais do Parlamento.

A ausência de um regime jurídico constitucional mais detalhado para a regulação econômica dos mercados está na base dos inúmeros processos judiciais em que se discute a

² Segundo o art. 2º da Lei nº 13.848/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras):

Art. 2º. Consideram-se agências reguladoras, para os fins desta Lei:

I - a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);

II - a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP);

III - a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel);

IV - a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa);

V - a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS);

VI - a Agência Nacional de Águas (ANA);

VII - a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq);

VIII - a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);

IX - a Agência Nacional do Cinema (Ancine);

X - a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac);

XI - a 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.



extensão, os limites e as condicionantes da função regulatória independente e do poder titulado pelas agências reguladoras, sobretudo quanto à função normativa que exercem.

É muito tênue a fronteira que separa a legítima atuação das agências reguladoras daquela considerada arbitrária. Não raras vezes, a regulação técnica (tecnicismo) disfarça uma opção política (decisionismo), o que é incompatível com a missão institucional das entidades de regulação, que não detêm, como regra, vocação democrática. A elas não cabe dizer qual política pública deve ser adotada, mas apenas normatizar tecnicamente a opção política que vier a ser escolhida, dando a ela máxima eficiência, bem como fiscalizar a sua aplicação no setor regulado em que atua. As políticas públicas setoriais são de competência do Parlamento, no plano abstrato, e do Poder Executivo central, no plano concreto. São esses Poderes que, coordenadamente, efetivam o projeto político de base democrática.

No plano infraconstitucional, o histórico de criação das agências reguladoras evidencia a ausência de sistematização jurídica adequada. Desde o ano de 1996, foram criadas diversas agências reguladoras, mas apenas em 25 de junho de 2019, quase 23 anos depois da criação da primeira delas (a ANEEL, pela Lei nº 9.427/1996), foi promulgada a “Lei Geral das Agências Reguladoras” (Lei nº 13.848/2019), que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social dessas entidades.

Ou seja, por mais de duas décadas, as agências reguladoras federais atuaram desordenadamente, sem uma norma geral sequer para sistematizar e padronizar o funcionamento e a atuação delas.

Embora a promulgação da “Lei Geral” tenha representado um avanço em termos de sistematização da matéria e imposição de coerência ao conjunto de normas que regem as entidades de regulação independente no Brasil, fato é que ainda se trata de uma lei ordinária e, como dito quanto às leis de criação de cada agência, sujeita a modificações, condicionadas ao menos rigoroso quórum de aprovação legislativa.



3 A AUTONOMIA REFORÇADA DAS ENTIDADES DE REGULAÇÃO: NO QUE CONSISTE?

O Plano de Reforma do Estado³ buscou convencer os agentes econômicos de que era seguro investir no país. Para isso, foi preciso reduzir a intervenção direta do Estado (quebra de monopólios e privatizações) e garantir que a livre concorrência entre agentes econômicos particulares se desse a partir de normas fundamentalmente técnicas, ditadas por entidades com relativa autonomia do Governo. Buscava-se dotar de credibilidade o ambiente de negócios, para atrair o capital, sobretudo estrangeiro, necessário para tirar o país da recessão econômica e fomentar o crescimento⁴.

Até meados dos anos 90, as decisões regulatórias eram diretamente dependentes das políticas de governo. Por exemplo, as tarifas de energia elétrica eram estabelecidas pelo Ministério das Minas e Energia, muitas vezes com objetivos políticos ou sociais, o que poderia levar a distorções econômicas, como o subsídio cruzado entre diferentes categorias de

³ Entre 1995 e 1998, no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a Administração Pública federal passou por grandes mudanças. Um dos focos da chamada “Reforma do Estado” foi o de melhorar a eficiência no serviço público, adotando-se um novo modelo de administração denominado gerencial, em substituição da vetusta administração burocrática então existente. Nesse novo modelo, o Estado transferiu diversas atividades até ali desempenhadas (por meio da quebra de monopólios, privatizações, concessões de serviços etc.) para o setor privado, tendo reservado para si a missão de regulador desse novo modelo.

⁴ Para Bresser Pereira, que foi Ministro da Administração e Reforma do Estado no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, o Estado gerencial (em substituição ao Estado burocrático) baseava-se na transferência de atividades para o setor privado, assumindo o Estado o papel de regulador dessas atividades, tendo sido necessária, para tanto, a separação – na estrutura interna do Estado – do papel de formulador de políticas públicas (que ficou com o Governo) e de executor dessas políticas (atribuição dada, em grande medida, às agências de regulação independente), *verbis*:

“Mas, afinal, quais são os componentes ou processos básicos da reforma do Estado dos anos 90, que levarão ao Estado Social-Liberal do século vinte-e-um? São a meu ver quatro:

(a) **a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização** e “publicização” (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);

(b) **a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário** através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;

(c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e **a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução**; e, finalmente,

(d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta”. (PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/> Acesso: 22/11/2024 – original sem grifos).



consumidores. Essa configuração levava a uma sobreposição entre as decisões políticas e as decisões de regulação e gestão do setor. As nomeações para cargos de liderança nas estatais e nas demais entidades da Administração indireta eram, com frequência, politizadas, afetando potencialmente a eficiência e a gestão baseada em méritos. Esse modelo de regulação era incompatível com a proposta de reformar o Estado para torná-lo eficiente⁵.

Em razão desse propósito, o formato tradicional de autarquia (do art. 5º, inciso I, do Decreto-lei nº 200/1967) não se mostrou suficiente para atender aos fins almejados. Embora constituídas como entidades descentralizadas, o nível de influência do Governo sobre elas era amplo (como, por exemplo, a possibilidade de demissão de dirigentes e nomeação de outros alinhados à Administração central). Por isso, conferiu-se às agências reguladoras um *regime especial*, assegurando às então novas figuras jurídicas determinadas características que lhes conferiram maior proteção⁶ contra as interferências políticas⁷.

Quando editada a Lei nº 13.848/2019, o regime especial das agências reguladoras, antes já inferido a partir das leis esparsas⁸, foi sintetizado no art. 3º, que assim o define:

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

⁵ Não à toa, a inclusão do princípio da eficiência, no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 19/1998, ocorreu justamente sob o influxo dos ideais da reforma gerencial brasileira havida nos anos 1990.

⁶ Em que pese seja usual referir-se às agências reguladoras como sendo *independentes*, importa consignar que “*este conceito de independência não é uniforme, principalmente quando se trata da independência de objetivos. (...) como autarquias que são, as agências reguladoras se enquadram na concepção determinada pelo art. 5º, I, do Dec.-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967*” e, de tal modo, “*sendo a agência reguladora entidade da administração indireta, encontra-se, em tese, sob a supervisão do Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade...*” (WALD, Arnaldo. O controle político sobre as agências reguladoras no direito brasileiro e comparado. In *Revista dos Tribunais*. Vol. 834/2005, p. 84-98, abr./2005)

⁷ CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. Função normativa regulatória e o novo princípio da legalidade. In ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 48-49; PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; LANCIERI, Filippo Maria; ADAMI, Mateus Piva. O diálogo institucional das agências reguladoras com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário: uma proposta de sistematização. In ROSILHO, André; SUNDFELD, Carlos Ari (Orgs.). *Direito da regulação e políticas públicas*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 140-185.

⁸ Mesmo antes da promulgação da Lei Geral das Agências Reguladoras, tinha-se na doutrina que “*o regime especial vem definido nas respectivas leis instituidoras, dizendo respeito, em regra, à maior autonomia em relação à Administração Direta; à estabilidade de seus dirigentes, expressamente previstas, afastada a possibilidade de exoneração ad nutum; ao caráter final das suas decisões, que não são passíveis de apreciação por outros órgãos ou entidades da Administração Pública.*” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 31 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 590)



Embora seja a lei de criação de cada autarquia que estabelecerá o grau de autonomia em face da Administração direta, existem características comuns (ditadas pelo citado art. 3º da Lei Geral) a dar contornos mínimos ao regime jurídico das entidade de regulação independente.

E é esse grupo de características (ausência de subordinação hierárquica, autonomia administrativa e financeira, investidura a termo das pessoas em posição de direção e estabilidade durante os mandatos) que, segundo o art. 3º da Lei Geral, torna as agências reguladoras autarquias em regime especial.

Ocorre que algumas dessas características elencadas no citado dispositivo são inerentes às duas espécies de autarquias, tanto às tradicionais quanto às de regime especial.

Com efeito, a autonomia administrativa e financeira é decorrência do próprio conceito de autarquia. O art. 5º, inciso I, do Decreto-lei nº 200/1969 assim conceitua autarquia:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

*I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, **gestão administrativa e financeira descentralizada**. (grifamos)*

Ou seja, as autarquias têm receitas e patrimônio próprios, além de gestão administrativa e financeira descentralizada (desvinculada do Poder Executivo central). Isso faz parte do próprio conceito atribuído a essas entidades da Administração Pública indireta. Assim, todas as autarquias têm, como regra, autonomia administrativa, ou seja, elas mesmas assinam seus atos, contratos e determinam como será sua organização interna e orçamentária. Elas também têm orçamento próprio e titularizam receitas, o que lhes garante um certo grau de autonomia financeira.

Portanto, não são estas as características que conferem especialidade ao regime jurídico das agências reguladoras.

A segunda “especialidade” citada no art. 3º da Lei nº 13.848/2019 é a ausência de tutela ou subordinação hierárquica.

Tecnicamente, não há entre as autarquias tradicionais e a Administração Pública direta relação de subordinação. Portanto, também não é esse o elemento de distinção entre os regimes jurídicos comum e especial das entidades autárquicas.

Ocorre que o citado art. 3º também diz que o regime especial caracteriza-se pela ausência



de tutela em face do Poder Executivo central. No caso das autarquias tradicionais, embora ausente a relação de subordinação, elas se sujeitam ao poder de tutela (controle ou supervisão), que, grosso modo, pode ser definido como o poder exercido pela Administração central de influir sobre as entidades descentralizadas com o propósito de conformá-las ao cumprimento dos objetivos públicos em vista dos quais foram criadas, harmonizando-as com a atuação administrativa global do Estado. No plano federal, esse poder de tutela é chamado de supervisão ministerial, que abordaremos no tópico seguinte.

É importante gizar que as autarquias tradicionais sujeitam-se ao poder de tutela da Administração direta; já as autarquias de regime especial, segundo o art. 3º citado, estariam imunes a esse poder, ou seja, infensas aos instrumentos de controle do Poder Executivo central.

Aqui, é possível listar, ao menos, três alternativas hermenêuticas: (i) o termo “tutela” foi empregado sem rigorismo técnico, como equivalente semântico de subordinação hierárquica; (ii) o termo “tutela” foi empregado em sua acepção técnica, que pode ser traduzido como controle ou supervisão, e isso não conflita com a Constituição; e (iii) o termo “tutela” foi empregado em sentido técnico, mas isso conflita com o Texto constitucional, sendo necessária a interpretação conforme.

Desde já, descartamos a alternativa (i), seja porque as regras de hermenêutica não permitem inferir palavras inúteis no texto legal (*verba cum effectum sunt accipienda*⁹), seja porque a intenção do legislador foi, nitidamente, a de atribuir uma maior autonomia às agências reguladoras comparativamente às autarquias tradicionais. Como a nota distintiva não está na ausência de subordinação hierárquica (que caracteriza as duas espécies de autarquia), sobra apenas a ausência de tutela como fator de distinção.

Parece-nos, inquestionável, que essa foi a real intenção do legislador (*mens legislatoris*), qual seja, a de distinguir autarquia comum de autarquia especial com base no poder de tutela exercido pela Administração central, possível para as primeiras e vedado para as segundas.

Resta apurar, e a isso nos dedicaremos no tópico seguinte, se a *mens legislatoris* coincide com a *mens legis* (ou seja, com aquilo que se pode extrair validamente da norma interpretada). Em outras palavras, é preciso avaliar se a Constituição tolera um tal grau de autonomia, se

⁹ É princípio básico de hermenêutica jurídica o de que a lei não contém palavras inúteis. As palavras devem ser compreendidas e interpretadas como portadoras de algum tipo de eficácia. “*Não se presumem, na lei, palavras inúteis*”. (MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 204)



autoriza que entidades administrativas descentralizadas sejam insuladas, pela lei, do resto da Administração Pública.

Antes, porém, de proceder a esse exame é preciso avaliar as demais características ditas pelo já citado artigo 3º da Lei Geral como distintivas do regime jurídico das autarquias especiais.

O terceiro atributo que, segundo a Lei nº 13.848/2019, qualifica as agências reguladoras como autarquias em regime especial diz respeito à investidura a termo de seus dirigentes e à estabilidade dos mandatos.

A chamada “independência orgânica” das agências reguladoras é assegurada, em parte, pela ausência de vinculação do seu corpo diretivo à Administração direta (Poder Executivo central). Com isso, procura-se evitar que os dirigentes sofram influências políticas ou sejam capturados por interesses políticos e econômicos.

Para se efetivar essa “independência”, a legislação ordinária conferiu ao corpo diretivo das agências reguladoras estabilidade. Após a nomeação pela Presidência da República e aprovação pelo Senado Federal, o dirigente torna-se estável, não podendo ser demitido *ad nutum* (como ocorre com os dirigentes das autarquias tradicionais); além disso, são designados para exercer mandato, com tempo certo, só podendo perder a investidura nos casos expressamente previsto na lei (como renúncia, sentença penal condenatória transitada em julgado, entre outros fatores).

Como regra, as leis proíbem a recondução e preveem que os mandatos das pessoas dirigentes serão não coincidentes com o mandato presidencial, numa manifesta tentativa de minar eventual influência política na atuação técnica da agência. Em geral, um diretor ou diretora indicado pela presidência terá que cumprir parte do seu mandato já sob o outra gestão, medida que garante certo grau de independência técnica, embora passível de críticas.

Essas características do regime jurídico das agências reguladoras (estabilidade das pessoas dirigentes e exercício de mandato), de fato, as diferenciam das autarquias tradicionais. E isso reforça a ideia, que defendemos acima, de que a real intenção do legislador ao elaborar a Lei Geral foi a de romper com o poder de tutela exercido pela Administração direta, isolando as decisões das agências de influências meramente políticas vindas do Governo.



4 AS AGÊNCIAS E O PODER DE TUTELA

A “independência” das agências reguladoras, no Direito brasileiro, deve ser entendida em absoluta conformidade com nosso sistema constitucional. Não existe autonomia ilimitada, porque isso contrasta com a própria organização do Estado brasileiro, amparado nos princípios da legalidade e da separação de poderes e no regime de base democrática.

Com efeito, (i) a função regulatória deriva da lei (em sentido material) e com ela não pode contrastar (respeito à legalidade); (ii) a função regulatória é desempenhada não por organismos estanques na organização estatal, mas por entidades que compõem a Administração Pública e, assim, mantêm com o Executivo central algum nível de vinculação (respeito à organização e harmonia dos Poderes); (iii) a função regulatória sujeita-se a controle jurisdicional (respeito à inafastabilidade da jurisdição); e, por fim, (iv) a função regulatória não tem vocação democrática, já que seus dirigentes são indicados pela Presidência e aprovados pelo Senado, e não escolhidos pelo povo (o mandato das pessoas dirigentes não deriva da soberania popular e, portanto, decisões políticas não cabem às agências reguladoras – apenas escolhas técnicas).

Ou seja, a independência dessas entidades encontra limites, seja na ordem constitucional, seja na ordem legal (nas leis que criam as agências e condicionam a sua atuação). Esse é o ponto de partida, qual seja, a constatação irrefutável de que a propalada “independência” das agências reguladoras é limitada.

O controle das agências reguladoras pelo Legislativo é feito com base no art. 49, X, da Constituição, dispositivo segundo o qual compete ao Congresso Nacional “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Executivo, incluídos os da administração indireta”. Igualmente, deve o Congresso, com base no inciso V, “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

Assim, o Legislativo pode (i) alterar a lei de uma agência reguladora, reduzindo ou limitando seus poderes; (ii) alterar a própria lei geral, suprimindo alguma característica antes tida como fundamental (por exemplo, suprimir o mandato por tempo certo ou a sua estabilidade); (iii) sustar atos normativos que exorbitem da função regulatória ou que extrapolem a delegação de competências normativas; (iv) convocar o corpo diretivo da agência para prestar esclarecimentos no Congresso e instaurar CPI para apurar algum fato certo, potencialmente ilegal no exercício das atribuições regulatórias.



É relativamente largo, portanto, o poder exercido sobre as agências pelo Parlamento.

Já o controle pelo Poder Judiciário é amplo e encontra amparo no já citado princípio da inafastabilidade da jurisdição, contido no inciso XXXV, do art. 5º, da Constituição, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Diversas questões são postas quanto ao controle judicial da função regulatória, e elas vão desde o vetusto questionamento sobre a inviolabilidade do mérito do ato administrativo, passando pela teoria das capacidades institucionais e desaguando na necessidade de deferência do Judiciário em relação às decisões técnicas da Administração Pública¹⁰.

O controle da função regulatória pelo próprio Executivo central é o que tem gerado, talvez, maior divergência. Isso porque, de um lado, há a estabilidade das pessoas dirigentes, que cumprem mandatos e não podem ser demitidos *ad nutum*, conferindo às agências uma maior independência em relação à Administração direta; por outro lado, as agências reguladoras compõem a Administração indireta e, por força do art. 84, II, da Constituição, estão sujeitas à direção superior exercida pela Presidência da República, com auxílio dos Ministros e Ministras de Estado (“Compete privativamente ao Presidente da República (...) exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal”). Igualmente, o art. 87, parágrafo único, inciso I, da Constituição disciplina a chamada supervisão ministerial, de modo que aos Ministros e Ministras de Estado compete “(...) exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência”.

Ou seja: as agências reguladoras, como entidades que compõem a Administração Pública indireta, sujeitam-se à direção superior da Presidência da República e à supervisão dos Ministros e Ministras de Estado, porque isso é uma determinação constitucional, com a qual o art. 3º da Lei nº 13.848/2019, obviamente, não pode conflitar.

O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Ação Direta de

¹⁰ A teoria das capacidades institucionais trabalha com a avaliação, em concreto, das competências e habilidades de cada instituição, para definir, em caso de conflito interinstitucional, aquela que está mais habilitada para decidir e resolver determinada questão. Embora possa envolver o embate entre quaisquer instituições, ainda que pertencentes a um mesmo Poder, a teoria é muito utilizada para delimitar o campo de atuação do Poder Judiciário em relação às ações e decisões do Poder Executivo. A teoria é útil para delimitar, por exemplo, o campo do mérito do ato administrativo sobre o qual o Poder Judiciário poderá transitar, seja para anular o que a Administração decidiu, seja para reformar a decisão no todo ou em parte, substituindo-a por uma decisão mais justa e precisa ofertada pelo Estado-juiz. Quando a teoria é aplicada como critério de autocontenção do Judiciário, diz-se que o Estado-juiz agiu com deferência administrativa, ou seja, reconheceu que uma decisão do Estado-juiz, naquele caso específico, dada as particularidades técnicas da decisão e as habilidades que o administrador tem para a escolha (habilidades que faltam ao juiz), seria menos técnica, menos acertada, menos eficiente do que a decisão tomada pelo Estado-administração.



Inconstitucionalidade – ADI nº 1.668, concluiu que as agências reguladoras se submetem ao controle exercido pelo Executivo. O seguinte trecho do julgado é elucidativo¹¹:

No julgamento, a Corte (...) entendeu que a alusão à independência administrativa constante do § 2º do art. 8º [da Lei Geral de Telecomunicações – Lei 9.472/1997], bem como à forma de atuação como “autoridade administrativa independente” (art. 9º) longe estão de excluir o controle ministerial, o qual está expressamente previsto no art. 19 do Decreto-lei 200, que o designa de supervisão ministerial e dispõe que todas as entidades da administração indireta estão sujeitas à supervisão do Ministro a cuja Pasta estejam vinculadas, ou da Presidência da República, caso se trate de autarquia a ela vinculada. Desse modo, considerando que a mencionada independência administrativa, que se refere à autonomia de sua gestão administrativa, não exclui a supervisão ministerial, que está implícita na referência à vinculação da entidade ao Ministério das Comunicações, tampouco a autoridade do Presidente da República na gestão da Administração Pública, o Tribunal não conheceu da ação no ponto.

Isso nos leva à conclusão, abaixo melhor justificada, de que o art. 3º da Lei nº 13.848/2019, ao isolar as agências do poder de tutela da Administração central, precisa ser interpretado em termos, conforme a Constituição, sob pena de inconstitucionalidade.

Em primeira aproximação, afasta-se qualquer posição extremada, seja ela de que as agências não se submetem a qualquer grau de controle pela Administração central, seja, também, a de que o controle exercido sobre elas é equivalente ao que recai sobre as autarquias tradicionais. Nem uma coisa nem outra.

A supervisão ministerial, como dito, decorre diretamente da Constituição (art. 87, parágrafo único, inciso I), o que implica a inarredável conclusão de que não pode ser excepcionada pela legislação infraconstitucional.

Se essas duas alternativas hermenêuticas são inválidas, é preciso, então, definir em que grau se dá esse poder de tutela, sem que isso comprometa a autonomia reforçada que a lei imprimiu (ou quis imprimir) a essas entidades. É o que tentaremos responder a seguir.

Antes, contudo, cumpre-nos afirmar que estamos de acordo com as conclusões de Alexandre Santos de Aragão, no ponto em que o autor afirma que a independência das agências reguladoras é, por definição, apenas uma “autonomia reforçada” e, portanto, *limitada*, em boa

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.668. Relator: Min. Edson Fachin - Tribunal Pleno. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 22 de março de 2021. Disponível: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755400841>. Acesso: 02/01/2025.



parte derivada da proibição de exoneração *ad nutum* de seus dirigentes¹².

5 OS LIMITES DA SUPERVISÃO MINISTERIAL SOBRE A FUNÇÃO REGULATÓRIA. CRÍTICAS À POSIÇÃO DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO – AGU

O exercício da função regulatória, como dito, equilibra-se entre dois extremos, aparentemente conflitantes: de um lado, a autonomia administrativa reforçada titularizada pelas agências reguladoras; de outro, a necessidade de supervisão ministerial para manter coesa a Administração Pública na busca pelo interesse comum. A preservação de ambas (autonomia e supervisão) somente é possível se delas se extrair apenas o seu núcleo essencial, sem considerá-las de forma isolada e absoluta, mas em relação orgânica e simbiótica, num processo de retroalimentação (a autonomia reforçada não inibe a supervisão e nem o exercício desta inibe a afirmação daquela).

Nesse sentido, Cretella Jr.¹³ assim afirmou:

A tutela administrativa não se exerce de modo absoluto, indefinidamente. Se a descentralização administrativa encontra seu limite na tutela, por sua vez a tutela é também refreada, encontrando barreiras que lhe impedem a manifestação indefinida e incontrastada. O objetivo da tutela administrativa é fazer com que as pessoas públicas administrativas respeitem a legalidade e a oportunidade, praticando atos de acordo com o que preceituam os textos legais, em consonância com o que se exige do bom administrador.

É inerente à separação das funções estatais a ideia de que o exercício de um poder sofra algum tipo de limitação e controle por outras esferas de poder. É natural, portanto, que o poder regulatório possa ser, de algum modo, controlado pela Administração Pública central (da mesma forma que é controlado pelos Poderes Legislativo e Judiciário).

A Advocacia-Geral da União-AGU foi instada a se manifestar sobre o conflito de atribuições envolvendo, de um lado, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários-Antaq e, de outro, o Ministério dos Transportes, no exercício da supervisão ministerial no setor em que

¹² ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 448-449.

¹³ CRETELLA JR., J. Tutela administrativa. In: *Dicionário de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 78.



atua a entidade de regulação.

Contextualizando o caso: a Antaq decidiu, pelo voto da maioria de sua Direção, que a cobrança de taxa efetuada pelos operadores portuários sobre a movimentação e entrega de contêineres destinados a outros recintos alfandegados no Porto de Salvador constituía indício de exploração abusiva de posição dominante no mercado por parte desses operadores, razão pela qual remeteu o caso à análise do Conselho Administrativo de Defesa Econômica-CADE. Como fundamento, a Agência entendeu que, embora existam custos adicionais na movimentação de cargas destinadas a outros recintos alfandegados, o serviço prestado está totalmente abrangido pelo serviço de movimentação de contêineres consagrado no contrato de arrendamento, não estando, pois, configurada a existência de serviços adicionais.

A empresa interessada (que cobrava a taxa) apresentou recurso administrativo contra a citada decisão; a Antaq conheceu do pedido de reconsideração, mas, negou-lhe provimento quanto ao mérito. Em seguida, a empresa interpôs recurso hierárquico impróprio, para que a Agência o encaminhasse à apreciação do Ministro de Estado dos Transportes. A Antaq, todavia, determinou o arquivamento do recurso, por entender que detinha sobre o assunto autonomia decisória e, sendo sua a última palavra, não cabia a irresignação.

A empresa, então, dirigiu a insurgência diretamente ao Ministro dos Transportes, sustentando o cabimento desse recurso hierárquico e a subordinação das autarquias, inclusive daquelas com regime especial como a Antaq, aos seus respectivos ministérios supervisores.

Esse recurso hierárquico foi analisado pela Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes. Quanto à preliminar de cabimento do recurso hierárquico, pronunciou-se pela admissão e, quanto ao mérito, pelo seu provimento, entendendo que os serviços de segregação e entrega de contêineres pelos operadores portuários aos recintos alfandegados geram custos adicionais não cobertos pela Taxa paga ao armador, sendo sua cobrança pela empresa recorrente legítima, em face de específica previsão contratual.

O parecer da CONJUR/MT foi aprovado, nos termos da Lei Complementar nº 73/93, pelo Ministro de Estado dos Transportes, que determinou que dele se desse ciência à recorrente e à Antaq.

A Agência não se curvou e decidiu não seguir a decisão do Ministério dos Transportes, basicamente por entender que (i) ela invadiu sua competência privativa; (ii) ela atenta contra o princípio da legalidade, já que a legislação de regência não prevê a admissão de recurso



administrativo hierárquico impróprio das decisões da Diretoria Colegiada; e (iii) é incompetente o Ministério dos Transportes para rever ou corrigir decisão proferida pela Antaq no exercício de suas atribuições institucionais.

Instaurado o conflito entre um órgão da Administração central (Ministério dos Transportes) e uma entidade descentralizada (a Antaq), a Advocacia-Geral da União foi instada a dar solução ao caso, o que fez por meio do Parecer AC-51, de junho de 2006, vinculante para a Administração Federal, nos termos do artigo 40, parágrafo 1º, c/c art. 41 da Lei Complementar nº 73/1993.

O Parecer ficou assim ementado, na parte que interessa:

II – Estão sujeitas à revisão ministerial, de ofício ou por provocação dos interessados, inclusive pela apresentação de recurso hierárquico impróprio, as decisões das agências reguladoras referentes às suas atividades administrativas ou que ultrapassem os limites de suas competências materiais definidas em lei ou regulamento, ou, ainda, violem as políticas públicas definidas para o setor regulado pela Administração direta.
III - Excepcionalmente, por ausente o instrumento da revisão administrativa ministerial, não pode ser provido recurso hierárquico impróprio dirigido aos Ministérios supervisores contra as decisões das agências reguladoras adotadas finalisticamente no estrito âmbito de suas competências regulatórias previstas em lei e que estejam adequadas às políticas públicas definidas para o setor.
IV – No caso em análise, a decisão adotada pela ANTAQ deve ser mantida, porque afeta à sua área de competência finalística, sendo incabível, no presente caso, o provimento de recurso hierárquico impróprio para a revisão da decisão da Agência pelo Ministério dos Transportes (...).

Nos termos do Parecer, havendo disputa entre ministério e agência reguladora prevalece a decisão desta última, a menos que seja ela ilegal ou conflite com a política pública setorial desenvolvida pela Administração direta. A supervisão ministerial, quando admitida, deverá se limitar a examinar a eventual (i)legalidade/(in)constitucionalidade do ato ou sua (in)adequação finalística ao programa político pensado e implementado para o setor em que atua a agência reguladora.

Embora concordemos, em geral, com a conclusão proposta, ela é passível de críticas, quando o assunto é a possível inadequação finalística do ato regulatório com as políticas públicas instituídas para o setor regulado.

Não somos contrários à possibilidade de rever o ato de regulação quando ele contrariar uma nítida diretriz de política pública, como ocorreria, por exemplo, se a ANVISA fixasse norma potencialmente estimuladora do consumo de cigarros, sobretudo entre jovens. Atualmente, há uma visível política pública no setor e ela é antitabagista. O Governo federal gasta milhões de



reais por ano em campanhas de conscientização e obriga os fabricantes a alertar os consumidores sobre o mal que causam à saúde, inclusive com imagens de doenças associadas ao fumo nos maços de cigarro.

Um ato de regulação que vá de encontro a essa manifesta diretriz de política pública não só pode como deve ser contrastado pelo Poder Executivo central. Isso não infirma a autonomia reforçada das entidades de regulação. Apenas adequa a atuação regulatória à política pública a que ela deve servir tecnicamente. Como as agências não detêm legitimação democrática, não podem se contrapor, validamente, a uma determinada política pública escolhida por quem representa a vontade do povo (soberania popular).

O problema é que o conceito de política pública é vago, o que traz consigo toda sorte de incertezas se esse for o critério de solução de conflitos entre as agências e a Administração direta. Em outras palavras, permitir que a Administração central “controle” a função regulatória a partir de um critério subjetivo e discricionário será o mesmo que aniquilar a autonomia reforçada das entidades de regulação. Havendo vontade política de rever o ato, sempre será possível, em tese, a revisão, utilizando-se do “cheque em branco” da violação de uma política pública.

É preciso que o critério que legitima o controle seja mais específico. E isso passa, num primeiro momento, pela tentativa de agregar contornos jurídicos ao conceito de política pública e, num segundo estágio, de encontrar limites para a tutela ministerial quando ela estiver fundada na inadequação finalística do ato de regulação.

A regulação estatal da ordem econômica não se inicia e nem se encerra com o ato regulatório da respectiva agência. Na verdade, existe todo um sistema de regulação concatenado, que envolve a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas setoriais (identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, monitoramento e avaliação de determinada política pública).

Nesse contexto, as agências reguladoras fazem parte desse sistema conjuntamente com outros atores envolvidos. Elas não participam nem da formulação da política pública (que cabe abstratamente ao Parlamento e, no caso concreto, ao Poder Executivo central), nem da sua avaliação finalística. As agências atuam, de modo colaborativo, exercendo papel destacado no processo de implementação e de monitoramento de políticas públicas¹⁴ setoriais. Ou seja, estão

¹⁴ LÔBO, Edilene (Coord.). Encruzilhadas: tecno-oligarquias, democracia e ameaça ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2025.



no meio do “ciclo vital” das políticas públicas. Atuam na fase de implantação (sob aspectos técnicos) e monitoramento, como *longa manus* do Estado no setor em que atuam.

A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo, e envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. Segundo Aragão¹⁵:

Não é fácil, todavia, distinguir a formulação das políticas públicas (atribuição do Poder Executivo central) da sua implementação (atribuição das agências), até porque ambas interagem em uma relação circular e dialética (...). Não há, portanto, como tecer uma delimitação minimamente precisa do que sejam as políticas públicas e de até que ponto pode atuar o Executivo central sem ingressar no âmbito da sua implementação ou de até onde pode atuar a agência sem que seja acusada de violar políticas públicas.

Não há propriamente um conceito jurídico de “política pública”, embora fosse ele de todo desejado; “(...) um melhor entendimento jurídico acerca das políticas públicas permitiria melhores distribuição de tarefas entre os Ministérios e as agências e, conseqüentemente, um melhor diálogo entre essas instituições”¹⁶.

Para Comparato¹⁷, a política pública não é uma norma nem um ato, mas “(...) ela acaba por englobá-los como seus componentes. É que a política aparece, antes de tudo, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”.

Na definição de Bucci¹⁸, políticas públicas são “(...) programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

A tentativa de conceituar juridicamente política pública não resolve o problema. A vagueza do conceito continua, seja porque não é instituto jurídico em essência (pertence a quadrantes diversos como economia, administração pública e ciências políticas), seja também porque retrata uma ideia pouco concreta, muito ligada a um programa de governo, que não raras

¹⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Supervisão Ministerial das Agências Reguladoras: Limites, Possibilidades e o Parecer*. AGU n° AC – 051. Disponível: file:///C:/Users/Felipe/Downloads/admin,+Supervis%C3%A3o+Ministerial+das+Ag%C3%Aancias.pdf. Acesso: 29/10/2024.

¹⁶ MARCHIORI, Bárbara. *Supervisão Ministerial das Agências Reguladoras na Formulação de Políticas Públicas*. 2009. Monografia. Contemplado com o IV PRÊMIO SEAE – 2009. Brasília: SEAE, 2007, p. 31-32.

¹⁷ COMPARATO, Fábio Konder. Juízo de Constitucionalidade das Políticas Públicas, in *Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba*, São Paulo: Malheiros, 1997, v. 2, p. 352-533.

¹⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito in (ORG) - *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 38.



vezes adota atos e normas contraditórios em seu escopo final.

Nesse último caso, podemos dar um exemplo: ao tempo em que o Governo quer estimular o transporte público (para resolver problemas de mobilidade e poluição nos grandes centros urbanos), são também frequentes os estímulos fiscais para a indústria automobilística, incentivando que mais carros sejam produzidos e comercializados. Nesse panorama, qual é a política pública para o setor de transportes? A de estímulo ou, ao revés, a de desestímulo ao aumento da frota e da circulação de automóveis privados? Muito difícil responder com segurança, porque as respostas políticas às necessidades sociais nem sempre são coordenadas, quase nunca são estruturadas, muitas vezes são conjunturais, baseadas em interesses de grupos hegemônicos.

Essa amplitude do conceito de política pública, que não é nem tangencialmente jurídico, aponta para a dificuldade de tomá-lo como parâmetro para resolver conflitos de atribuição entre a Administração central e as entidades de regulação independente. Antes de solucionar qualquer conflito, a suposta inadequação finalística do ato de regulação seria casuisticamente utilizada como instrumento para indevida interferência do Poder central sobre a função regulatória independente.

Pensamos ser possível estruturar minimamente o controle de inadequação finalística do ato de regulação com as políticas públicas setoriais a partir de um critério menos discricionário. A atividade das agências deve pautar-se em sua capacitação técnica (as escolhas regulatórias devem se dar com base nesse critério) e não devem abranger escolhas políticas, que exorbitem o conhecimento técnico especializado exigido para o setor regulado.

Como observado por Matos¹⁹, as decisões das agências, apesar de pretensamente pautadas pelo tecnicismo, acabam, muitas vezes, por envolver escolhas políticas (decisionismo), traduzidas nas normas editadas e nas decisões tomadas por seu colegiado. Citamos um exemplo tirado da jurisprudência do STF. Na ADI nº 4.874²⁰, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) buscou a declaração de inconstitucionalidade da Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 14/2012, da ANVISA, que proibiu a adição de aroma e de sabor em cigarros.

A Anvisa proibiu, na citada RDC, a fabricação, a importação e a comercialização, no país,

¹⁹ MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *O Novo Estado Regulador no Brasil: Eficiência e Legitimidade*. São Paulo: Editora Singular, 2006.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.874. Relator: Min. Rosa Weber – Tribunal Pleno. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 31 de janeiro de 2019, Disponível: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749049101>. Acesso: 02/01/2025.



de produtos fumígenos derivados do tabaco que contenham substâncias ou compostos (aditivos) para melhorar o sabor ou o aroma, já que estes aumentam a sua atratividade. Para a entidade, essa vedação inseria-se no seu poder normativo e não violava o princípio da legalidade, nem invadia competências reservadas pela Constituição ao Congresso ou ao Executivo. Para a CNI, todavia, a norma extrapolou o poder regulatório da entidade, ao impedir a comercialização de produto sem previsão ou suporte na lei, assim violando, além da legalidade, princípios da ordem econômica, como a livre iniciativa, bem como a cláusula de separação dos Poderes.

A votação da ADI acabou empatada, com cinco votos contrários e cinco favoráveis à declaração de inconstitucionalidade da Resolução, pois o ministro Luís Roberto Barroso declarou sua suspeição para julgar o caso. Não tendo sido alcançado o *quórum* mínimo de seis votos para se declarar a invalidade da norma, a ação foi julgada improcedente, mas sem eficácia vinculante e efeitos *erga omnes*.

O Supremo Tribunal Federal se dividiu entre duas posições principais antagônicas: de um lado, os que entenderam que a ANVISA agiu dentro de suas atribuições ao proibir a adição de essências ao cigarro, sobretudo devido ao dano potencial das substâncias à saúde; de outro lado, os que defenderam que a Agência extrapolou sua competência legal, já que somente está autorizada a proibir a circulação de produtos em situações de risco iminente à saúde, o que não é o caso dos aditivos.

Nesse mesmo julgamento, o STF entendeu constitucional a RDC da ANVISA no ponto em que limitou a quantidade de nicotina.

A diferença parece sutil, mas não é tanto assim. A nicotina é a substância que causa a dependência química ao cigarro. Limitá-la – em parâmetros cientificamente seguros – está dentro das atribuições técnicas da Agência. Já a adição de aroma e sabor em cigarros não aumenta a dependência química, embora a medida possa tornar o produto mais “palatável” e, com isso, gerar uma maior adesão ao consumo, sobretudo entre jovens (esse, aliás, foi o argumento mais utilizado pelos Ministros e Ministras que votaram favoravelmente à constitucionalidade da RDC).

Vetar a adição de aroma e sabor em cigarros não foi propriamente uma escolha técnica, mas uma decisão política, que, por mais que seja louvável, não compete à agência reguladora.

Esse exemplo serve para ilustrar o quanto estamos a defender. O amplo critério da política pública como balizador da eventual inadequação do ato de regulação deve ser avaliado sob o



ângulo mais estreito da natureza técnica da escolha regulatória. Se a decisão da Agência, a pretexto de condicionar tecnicamente uma dada realidade, exorbitar para uma opção cuja natureza é política (desproporcionalmente limitadora da liberdade individual, ainda que por fundamentos louváveis), pensamos ser possível ao Poder Executivo central rever o ato de regulação.

Voltando ao caso do Parecer da AGU: pontuamos que a decisão da Antaq tinha mesmo que ser respeitada pelo Ministério dos Transportes. A cobrança de taxas e tarifas portuárias em excesso pode representar o exercício de posição dominante (estejam ou não previstas em contrato). E foi por essa razão que a Agência enviou o caso ao CADE, para que aquela autarquia o examinasse tecnicamente e, constatada a abusividade, impusesse medida mitigadora, inclusive, a revisão do próprio contrato. Tratou-se de atuação tipicamente regulatória, não indicativa de opção política inadequada ou desproporcional. A intromissão do Ministério dos Transportes deu-se de modo anômalo, sem suporte constitucional ou legal, com nítida interferência na autonomia da entidade de regulação.

Resta um questão subjacente: a de definir se as decisões finais de uma agência reguladora podem ser desafiadas por recurso hierárquico impróprio. O parecer da AGU disse que sim, mas isso não é pacífico e não pode ser aceito sem, ao menos, algumas ressalvas. É o que examinaremos no próximo tópico.

6 AS DECISÕES REGULATÓRIAS E O RECURSO HIERÁRQUICO IMPRÓPRIO

Em primeiro lugar, há inadequação na nomenclatura do recurso. Isso porque as entidades da Administração indireta são dotadas de autonomia, não havendo relação de subordinação (hierarquia) entre elas e a Administração central. Como dito, a relação é de tutela ou de supervisão. Nesses termos, o recurso, se admitido, jamais será um recurso hierárquico.

Há autores inteiramente contrários a essa tipologia de recurso quando envolverem o exercício da função regulatória independente. Aragão²¹ assim leciona:

²¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Supervisão Ministerial das Agências Reguladoras: Limites, Possibilidades e o Parecer AGU nº AC – 051*. Disponível em: <file:///C:/Users/Felipe/Downloads/admin,+Supervis%C3%A3o+Ministerial+das+Ag%C3%AAncias.pdf>, em 29/10/2024.



(...) seria ilógico e inútil assegurar todo um arcabouço institucional de proteção da autonomia, inclusive com "mandato" dos seus dirigentes e receitas próprias, se o Executivo central pudesse rever as suas decisões, convolvando as agências em apenas uma etapa do processo administrativo a ser percorrido pelos administrados.

O cabimento ou não de recurso, pensamos, depende do que dispuser a lei. No caso, das agências reguladoras, esta previsão poderá estar contida na Lei Geral ou na lei de criação de cada agência.

No caso da Lei nº 13.848/2019, não há norma dispondo sobre o processo administrativo nas agências reguladoras. Não há uma palavra sobre recurso administrativo, próprio ou impróprio.

Quanto às leis de criação de cada entidade, o Parecer da AGU examinado no tópico anterior fez um resumo interessante sobre cada uma das onze agências reguladoras:

37. Especificamente quanto à possibilidade de revisão das decisões das agências, tem-se que a legislação da ANEEL e da ANP é absolutamente omissa quanto ao tema. A Lei nº 10.233/2001, que trata da ANTT e da ANTAQ, somente prevê o cabimento de recurso contra suas decisões, mas não informa a quem compete julgá-los. Quanto à norma da ANA, somente informa que a ela compete julgar pedidos de reconsideração contra decisões de seus Diretores. Acerca da ANCINE, há previsão do cabimento de recurso a ser por ela apreciado também contra as decisões de seus dirigentes. Por outro lado, as leis referentes à ANATEL e à ANVISA prevêem expressamente que essas agências decidem em último grau administrativo as matérias de sua competência, sendo cabível recurso contra suas decisões, os quais serão julgados pelas próprias agências. Quanto à ANS, a lei prevê o mesmo, e ainda trata da autonomia nas suas decisões técnicas. Por fim, a última lei editada sobre as agências, que trata sobre a ANAC, sem dúvida é a mais completa, pois prevê: ausência de subordinação hierárquica em relação ao Ministério supervisor, capacidade de decidir em último grau administrativo sobre as matérias de sua competência e poder de apreciar recursos contra as penalidades por ela impostas.

Como se vê, não há uniformidade. As leis de criação de agências podem ser catalogadas, resumidamente, em quatro categorias: (i) as que silenciam completamente quanto ao tema dos recursos (ANEEL e ANP); (ii) as que preveem recurso, mas não dizem a quem compete julgá-los (ANTT e ANTAQ); (iii) a que prevê apenas pedido de reconsideração (ANA); (iv) as que preveem recurso a ser julgado pelas próprias agências (ANCINE, ANATEL, ANVISA, ANS e ANAC).

Pensamos que a lei é determinante para saber se cabe ou não o recurso dirigido à Administração central. Se houver previsão legal sobre a existência de recurso para o Ministério supervisor, estaremos diante de um recurso próprio (nominado na lei), nada havendo de



controvertido.

Por outro lado, o recurso será incabível quando a lei expressamente o proíba ou quando diga que a decisão do colegiado da Agência é definitiva na esfera administrativa (casos de ANCINE, ANATEL, ANVISA, ANS e ANAC). Nessas hipóteses, não caberá o recurso administrativo por expressa – ou implícita – vedação legal.

Sustentamos que o recurso é admissível quando a lei se omite sobre o recurso cabível ou quando silencia sobre a autoridade a quem cabe julgá-lo. Nesses casos, inexistindo proibição expressa ou implícita, o recurso será legítimo, não obstante seja impróprio (não nominado), amparado na Lei Geral do Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

Com efeito, no art. 2º dessa lei está dito:

Art. 2º - Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio; (grifamos)

O direito de recorrer na esfera administrativa, portanto, é uma garantia não só constitucional, prevista no inciso LV do art. 5º da Constituição (“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”), mas também legal, estatuída em lei geral. Na omissão da lei especial, deverá estar assegurado o recurso.

Igualmente, o art. 56 da citada Lei Geral do Processo Administrativo diz que:

Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior. (grifos acrescidos)

Assim, se não houver previsão expressa na lei da Agência sobre recurso ou sobre quem deva julgá-lo, entendemos possível o recurso impróprio, que poderá ser dirigido ao Ministério Supervisor, se a decisão recorrida tiver sido adotada pelo colegiado da entidade de regulação independente. Se a decisão for monocrática ou fracionária, o recurso deverá ser primeiramente dirigido ao Colegiado.

Nos casos em que a lei veda o recurso expressa ou implicitamente (quando diz que a



decisão colegiada é final e definitiva), julgamos que a pontual insurgência ao Ministério supervisor não se dará pela via recursal, mas por meio de petição direta, nesse caso limitada à eventual ilegalidade ou abuso de poder (dos quais a inadequação finalística da decisão regulatória é uma espécie). A alínea “a” do inciso XXXIV do art. 5º da Constituição prevê o direito de petição nos seguintes termos: “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas, (...) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”.

O direito de petição é um direito público subjetivo de natureza constitucional e índole democrática, corolário da cidadania (art. 1º, inciso II, da Constituição Federal) e do próprio Estado de Direito. Trata-se de norma de eficácia imediata, portanto, independente de qualquer regulamentação infraconstitucional. Nesse sentido, Silva²² ensina que:

(...) o direito de petição não pode ser destituído de eficácia. Não pode a autoridade a quem é dirigido escusar pronunciar-se sobre a petição, quer para acolhê-la quer para desacolhê-la com a devida motivação (...). A Constituição não prevê sanção à falta de resposta e pronunciamento da autoridade, mas parece-nos certo que ela pode ser constrangida a isso por via do mandado de segurança, quer quando se nega expressamente a pronunciar-se quer quando se omite.

O Supremo Tribunal Federal²³ tem explicitado, em seus precedentes, a natureza e a finalidade da garantia constitucional do direito de petição:

O direito de petição, presente em todas as Constituições brasileiras, qualifica-se como importante prerrogativa de caráter democrático. Trata-se de instrumento jurídico-constitucional posto à disposição de qualquer interessado - mesmo daqueles destituídos de personalidade jurídica -, com a explícita finalidade de viabilizar a defesa, perante as instituições estatais, de direitos ou valores revestidos tanto de natureza pessoal quanto de significação coletiva.

Na mesma linha, o Superior Tribunal de Justiça²⁴ tem entendido que o direito de petição é preceito fundamental a que se deve conferir máxima eficácia:

²² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 6ª ed. São Paulo: RT, 1990, p. 382-383.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.247 – MC. Relator: Min. Celso de Mello - Tribunal Pleno. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 08 de setembro de 1995). Disponível: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346923>. Acesso: 02/01/2025.

²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança 19.132/DF. Relator: Min. Sérgio Kukina - Primeira Seção. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 27 de março de 2017. Disponível: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201201889517&dt_publicacao=27/03/2017. Acesso: 02/01/2024.



O direito de petição aos Poderes Públicos, assegurado no art. 5º, XXXIV, "a", da Constituição Federal, traduz-se em preceito fundamental a que se deve conferir a máxima eficácia, impondo-se à Administração, como contrapartida lógica e necessária ao pleno exercício desse direito pelo Administrado, o dever de apresentar tempestiva resposta.

Nesses termos, é legítimo concluir que a decisão da agência será definitiva na esfera administrativa, não comportando recurso, quando assim expressamente dispuser ou quando implicitamente o proibir. Mas eventual ilegalidade ou abuso de poder regulatório (do qual a inadequação finalística é uma espécie) poderão ser levados ao conhecimento do respectivo Ministério, que adotará as providências cabíveis, incluindo a anulação/revogação do ato, apenas se efetivamente constada uma das hipóteses de cabimento. Não caberá a reforma do ato, quando o Ministério discordar do seu mérito. Nesse caso, não havendo ilegalidade/abuso de poder, o direito de petição deverá ser analisado, negando-se o pedido, ainda que o Ministério supervisor considere não ter sido a decisão regulatória a mais acertada em juízo de mérito.

Na admissão dessa hipótese, o Ministério supervisor deve ser absolutamente criterioso (limitar-se à eventual ilegalidade ou abuso de poder regulatório), para não converter o que é excepcional em algo trivial, contrariando a própria lei de regência, que não prevê recurso externo para as decisões da ANCINE, ANATEL, ANVISA, ANS e ANAC.

A regra, portanto, é a de que os atos regulatórios não comportam revisão quanto ao mérito da escolha técnica da Agência. Ainda que admitido, o recurso tem âmbito de provimento restrito, somente cabendo a anulação/revogação do ato por ilegalidade ou abuso de poder regulatório. Se assim não fosse, o cabimento indistinto do recurso, permitindo a ampla revisão do ato de regulação, garantiria ao Ministério supervisor poder equivalente ao da substituição do dirigente (que é possível para as autarquias tradicionais, mas é vedado para as autarquias sob regime especial). Isso, obviamente, representaria uma burla à disciplina legal das agências reguladoras.

Além da possibilidade de a parte interessada exercer o seu direito de petição contra ilegalidades ou abuso de poder, o próprio Ministério supervisor pode, nessas restritas hipóteses, avocar a discussão e decidir o caso, anulando o ato da Agência, em caso de ilegalidade manifesta ou abuso do poder regulatório.

Essa avocação encontra respaldo na regra do art. 84, inciso II, da Constituição (“Compete ao Presidente da República (...) exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal”). No plano infraconstitucional, foi recepcionada pela Constituição de



1988 a regra do art. 170 do Decreto-lei nº 200/67, segundo a qual “O Presidente da República, por motivo relevante de interesse público, poderá avocar e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Federal”.

Essa avocação, todavia, não será ilimitada, sob pena de aniquilar a autonomia reforçada das entidades de regulação. Como já exposto, deverá se restringir aos casos de manifesta ilegalidade ou de abuso de poder regulatório. Estando a decisão em zona de confluência entre as fluidas atribuições da agência e do ministério supervisor, deverá ser preservado o ato de regulação.

Nesses termos entendida, a advocatória seria apenas mais um instrumento de supervisão, não resvalando em hierarquia imprópria ou em indevida substitutividade dos atos de regulação.

7 CONCLUSÃO

A previsão legal de que as agências reguladoras são autarquias em regime especial, com independência funcional e autonomia decisória, não suprime, obviamente, a competência constitucional conferida aos Ministros e Ministras de Estado para supervisionar a atuação de todas as entidades da Administração indireta vinculadas à respectiva pasta.

Nas leis de criação de cada agência, estão fixadas regras gerais de atuação, objetivos a serem perseguidos e princípios a serem observados (*standards* ou princípios inteligíveis), que resumem a política pública setorial em que atua a entidade. Se a atuação da agência extrapola os limites previstos em lei, agindo contrariamente (ou divergentemente) da finalidade para a qual foi criada (atividade *ultravires*), a supervisão ministerial poderá, no limite, anular, fundamentadamente, o ato de regulação. Isso não amesquinha a autonomia funcional e decisória dessas entidades, antes adequa a sua atuação às diretrizes e finalidades gerais que presidiram a criação delas, dotando a Administração Pública de um mínimo de coesão finalística.

Todas as entidades da Administração federal indireta encontram-se sujeitas à direção superior da Presidência da República e à supervisão do Ministro a cuja pasta estejam vinculadas. São objetivos ínsitos ao controle, nos termos do art. 26 do Decreto-lei nº 200/67²⁵, (i) assegurar

²⁵ Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:
I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.
II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.
(...)



o cumprimento dos objetivos fixados no ato de criação da entidade; (ii) harmonizar sua atuação com a política e programação do Governo no correspondente setor de atividade; (iii) zelar pela obtenção de eficiência administrativa e pelo asseguramento de sua autonomia administrativa, operacional e financeira.

As prerrogativas especiais concedidas pela legislação às agências reguladoras, incluindo a autonomia decisória, são instrumentos para que elas possam atuar de forma adequada no desempenho das atividades regulatórias que tenham sido expressamente conferidas a elas por lei. Ultrapassado esse limite, as agências reguladoras agem *ultravires*, além de suas competências institucionais, estando, por isso mesmo, desinvestidas das prerrogativas especiais de seu regime jurídico.

Assim, se o ato de regulação é ilegal ou abusa do poder regulatório (ele é desproporcional, excessivo ou desarrazoado), poderá ser objeto da supervisão ministerial, por meio de recurso (quando ele estiver previsto ou não vedado), por meio de provocação direta (direito de petição), ou da avocação presidencial.

A supervisão ministerial, portanto, existe e é indicada em situações excepcionais. A regra é a autonomia decisória da Agência. Por isso, defendemos que, havendo dúvida sobre a ilegalidade ou excesso de poder regulatório, quando a decisão técnica dá-se em zona de confluência com as atribuições do ministério supervisor, o recurso/petição direta deverá ser indeferido, preservando-se o ato de regulação.

Afirmada a absoluta excepcionalidade da supervisão ministerial sobre os atos de agências reguladoras, bem como estabelecidos os limites da atuação revisional, garante-se, por um lado, a autonomia decisória das entidades de regulação independente e, por outro, a preservação das competências de supervisão e de direção superior da Administração Pública, atribuídas, respectivamente, aos Ministros e Ministras de Estado e à Presidência da República.

Por fim, anotamos não ser admissível recurso impróprio contra decisões finais das agências reguladoras (cuja lei de criação disponha que suas decisões se deem em último grau), quando exercem as funções executivas, normativas ou judicantes dentro dos limites de suas competências técnicas regulatórias (tecnicismo). No entanto, é cabível o recurso impróprio contra

Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:

i) intervenção, por motivo de interesse público.



as decisões do órgão máximo das agências quando deliberarem acerca de temas exclusivamente relacionados às políticas públicas do setor regulado (decisionismo), em flagrante ilegalidade e usurpação de competência do Legislativo e do Executivo.

Descabe intervenção da Administração central sobre as agências reguladoras quando a matéria em questão envolva a sua atividade finalística (função tipicamente regulatória) e ela esteja adequada às políticas públicas setoriais e ao ordenamento jurídico, sobretudo à respectiva lei de criação.

A hipótese de cabimento está limitada aos casos em que os atos questionados contrariem a lei ou, flagrantemente, as políticas públicas formuladas pelos Ministérios. Neste sentido, ressalvados os possíveis abusos de tal instrumento, mostra-se lícito afirmar que a intenção de realinhamento das atuações das agências às políticas públicas é idônea, inclusive consistente com o conceito de regulação.

O fortalecimento do modelo de regulação econômica depende, em grande medida, da consolidação das agências como instituições de Estado, bem como da aceitação e respeito às suas prerrogativas. Nesse sentido, defendemos a constitucionalização de um regime jurídico mínimo para as entidades de regulação independente, trasladando o modelo do parâmetro de legalidade para o de constitucionalidade, assim dotando-o de maior estabilidade. Nesse modelo geral constitucional, devem estar discriminadas as características iminentes que conferem autonomia reforçada às agências, bem como estruturados os mecanismos de controle e supervisão ministerial, em casos relevantes e excepcionais de ilegalidade ou de abuso de poder regulatório.



REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. **Supervisão Ministerial das Agências Reguladoras: Limites, Possibilidades e o Parecer AGU nº AC – 051**. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/2560d4a3-f85e-471a-9b3b-39ed63dcf6ec>. Acesso 29/10/2024.

BARROSO, Luís Roberto. Natureza jurídica e funções das agências reguladoras de serviços públicos: Limites da fiscalização a ser desempenhada pelo Tribunal de Contas da União. **Revista Trimestral de Direito Público**, vol. 25, p. 73-81, 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.668. Relator: Min. Edson Fachin - Tribunal Pleno. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 22 de março de 2021. Disponível: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755400841>. Acesso: 02/01/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.874. Relator: Min. Rosa Weber – Tribunal Pleno. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 31 de janeiro de 2019, Disponível: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749049101>. Acesso: 02/01/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.247 – MC. Relator: Min. Celos de Mello - Tribunal Pleno. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 08 de setembro de 1995). Disponível: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346923>. Acesso: 02/01/2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança 19.132/DF. Relator: Min. Sérgio Kukina - Primeira Seção. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 27 de março de 2017. Disponível: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201201889517&dt_publicacao=27/03/2017. Acesso: 02/01/2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. Função normativa regulatória e o novo princípio da legalidade. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. Juízo de Constitucionalidade das Políticas Públicas. In: **Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba**, São Paulo: Malheiros, 1997.

CRETELLA JÚNIOR, José. Tutela administrativa. In: **Dicionário de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.



DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

LÔBO, Edilene (Coord.). **Encruzilhadas: tecno-oligarquias, democracia e ameaça ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

MARCHIORI, Bárbara. **Supervisão Ministerial das Agências Reguladoras na Formulação de Políticas Públicas**. Monografia. Brasília: SEAE, 2007.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **O Novo Estado Regulador no Brasil: Eficiência e Legitimidade**. São Paulo: Editora Singular, 2006.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; LANCIERI, Filippo Maria; ADAMI, Mateus Piva. O diálogo institucional das agências reguladoras com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário: uma proposta de sistematização. In ROSILHO, André; SUNDFELD, Carlos Ari (Orgs.). **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/>. Acesso em: 22/11/2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 6ª ed. São Paulo: RT, 1990.

WALD, Arnoldo. O controle político sobre as agências reguladoras no direito brasileiro e comparado. **Revista dos Tribunais**, vol. 834, 2005.