

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

**PAULO CARDOSO OLIVEIRA**

**AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS:  
dos limites legais à independência normativa da função reguladora**

**Brasília  
2002**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

**PAULO CARDOSO OLIVEIRA**

**AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS:  
dos limites legais à independência normativa da função reguladora**

Dissertação elaborada por Paulo Cardoso de Oliveira, sob a orientação do Professor Doutor Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti, para a obtenção do grau de mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco.

**Brasília**

**2002**

Paulo Cardoso de Oliveira

**AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS:  
dos limites legais à independência normativa da função reguladora**

Dissertação aprovada pelos membros da Banca Examinadora, para obtenção do título de Mestre em Direito Público, apresentada à Universidade Federal de Pernambuco.

Orientador: Doutor Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti

Banca Examinadora

---

Doutor (Presidente)

---

Doutor \*\*\* ( Examinador)

---

Doutor \*\*\* (Examinador)

Menção:

Brasília, \*\* de \*\*\*\*\* de 2003

### ***Agradecimentos***

Ao eminente professor orientador, Prof. Dr. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti, por aceitar o encargo e pela paciência demonstrada na leitura e correções deste trabalho.

Às pessoas fundamentais de minha vida: minha amada Thais, meus filhos Thiago, Fellipe e Luiza, a lembrança e o reconhecimento pelo estímulo e a resignação das ausências, pelo apoio nas traduções tão importantes para o desenvolvimento do tema.

À memória de meus pais, Honório de Oliveira e Julieta Cardoso de Oliveira, pelo exemplo diário, pelo investimento na formação, pela base de conhecimento que proporcionaram.

Aos amigos Masumi Ota Yida, Jorge Luis Lopes Manzur, Moacir Gonçalves da Rocha Castro, Edna Moreira de Lima Machado, Deocleciano Batista e Carlos Romualdo Mendonça Gardés, pela colaboração e pelo apoio inestimáveis.

## RESUMO

As agências reguladoras, entes autárquicos com autonomia estendida, passaram a fazer parte de nosso dia-dia de forma crescente, tamanha a proliferação que têm experimentado, ocupando espaço nos mais variados setores da Administração Pública brasileira nos últimos seis anos. Tal circunstância traz uma questão de relevo, que diz respeito à independência desses entes reguladores, ao grau de autonomia necessário ao desempenho de suas atribuições. O presente estudo enfoca aspectos ligados de forma mediata ao instituto, como o fenômeno da globalização e a reforma do Estado, tendo por alvo o núcleo central do problema, que reside, de um lado, no fato de os modelos de regulação realizados no estrangeiro - com destaque ao norte-americano, principal paradigma das agências reguladoras nacionais - pressuporem o exercício da função reguladora com independência normativa e, de outro, nas limitações impostas pelo atual ordenamento jurídico brasileiro à normalização pela via administrativa. Para equacionar o problema, procura-se realçar os limites à competência normativa do Chefe Poder do Executivo, confrontada com a atribuída aos entes reguladores. Justifica-se em face de a atividade de produção normativa de cunho administrativo não ser realizada de forma exclusiva pelas agências, como no estrangeiro, havendo um exercício concorrente de tal competência entre as agências reguladoras e o Presidente. Conclui-se o trabalho descrevendo o perfil que se desenha para as agências reguladoras brasileiras, em razão das peculiaridades impostas pelo ordenamento jurídico nacional.

Palavras-chave: Administrativo; Agências Reguladoras; limites legais; independência normativa; função reguladora.

## **ABSTRACT**

The regulatory agencies, autonomous government agencies possessing broadened administrative independence, have increasingly begun to take part into our day-to-day reality, due to the proliferation of such entities, present in various sectors of Brazilian's public administration over the past six years. Such circumstance brings along important matters related to the independence and to the level of autonomy needed for the developing of the agencies' role. The present work focuses indirect aspects, such as the globalization and the restructuring of the State, always bearing in mind this research's main goal, analyzing foreign concepts of regulation models that convey the idea that the regulatory function is related to rule-making independence – and here we bring the main example of such concept, the North American pattern being the main source of inspiration of our national regulatory agencies. Limitations imposed by Brazilian's legal system for administrative rule-making are also discussed. Revenue limits to rule-making either for the Executive Power's Chief and also for regulatory entities are highlighted as to provide a comparison between the main aspects of this research. Such analysis justifies saying that rule-making activity cannot be done exclusively by the agencies as it is in foreign countries. This research is concluded by the description of a profile of Brazilian's regulatory agencies, relating it to the peculiarities imposed by the national legal system.

**Keywords:** Administrative; Regulatory Agencies; legal limits; rule-making independence; regulatory function.

## SUMÁRIO

### INTRODUÇÃO

As reformas estruturais.....	10
As agências reguladoras no contexto das mudanças. O problema e a importância do tema . .....	11
Paradigmas metodológicos.....	14

### **CAPÍTULO I – O fenômeno da globalização e seu impacto na Administração Pública Brasileira**

1.1. A Globalização e as reformas estruturais.....	17
1.2. A Globalização e o modelo burocrático weberiano: aspectos gerais.....	19
1.3. As críticas à concepção das reformas advindas da globalização ..	21
1.4. O modelo burocrático da Administração Pública no Brasil e a concepção de Administração Pública Gerencial.....	25
1.5. As críticas à nova concepção de Administração Pública no Brasil .....	28

### **CAPÍTULO II – A Regulação, seus caracteres e os entes de regulação no Direito Comparado**

2.1. Regulação: conceito e aspectos gerais.....	34
2.2. A regulação de serviços públicos.....	39
2.3. As contradições da regulação.....	41
2.4. A regulação e os princípios da proporcionalidade, da subsidiariedade e da eficiência .....	44
2.5. A regulação no direito comparado: as agências reguladoras norte-americanas .....	49
2.5.1. Aspectos gerais.....	49
2.5.2. As agências reguladoras norte-americanas na atualidade.....	52

2.5.3. A independência das agências reguladoras dos EUA: críticas .....	56
2.5.4. As diferenças entre o modelo administrativo norte- americano e o brasileiro .....	59
2.6. As agências reguladoras na Inglaterra. ....	63
2.7. As autoridades administrativas independentes francesas. ....	65
2.8. O modelo de agências italiano .....	69
2.9. As agências reguladoras argentinas .....	72
2.10. Agências reguladoras. Aspectos relevantes .....	74

### **CAPÍTULO III – A nova concepção da organização administrativa brasileira: as Agências Reguladoras Brasileiras**

3.1. Aspectos gerais .....	77
3.2. As agências reguladoras brasileiras: características.....	79
3.3. A caracterização dos marcos regulatórios .....	82
3.4. A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL .....	83
3.5. A Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL .....	86
3.6. A Agência Nacional de Petróleo – ANP .....	90
3.7. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.....	95
3.8. As agências reguladoras estaduais: A ASEP – RJ .....	97
3.9. As agências reguladoras municipais .....	101

### **CAPÍTULO IV – Dos limites à normalização, pelo ente regulador, decorrentes da estrutura autárquica**

4.1. Aspectos gerais .....	102
4.2. Aspectos estruturais: agências reguladoras, autarquias de regime especial .....	103
4.3. Caracteres básicos, competência normativa e limites.....	104
4.4. Da fixidez do mandato dos dirigentes e do pessoal das agências reguladoras brasileiras.....	108



4.5.	Da receita financeira das agências reguladoras e da liberdade para licitar.....	116
4.6.	Da tutela administrativa.....	118
4.7.	Dos recursos impróprios e da noção de especialidade das agências reguladoras.....	123
4.8.	Agências reguladoras brasileiras: características comuns e conceito.....	126

## **CAPÍTULO V – A potestade normativa das agências reguladoras brasileiras**

5.1.	Aspectos gerais.....	128
5.2.	A competência normativa das agências reguladoras e o princípio da legalidade.....	131
5.3.	O Poder Regulamentar, a Lei e o Regulamento.....	136
5.4.	Dos Regulamentos jurídicos e administrativos.....	145
5.5.	Ato Administrativo e ato geral.....	148
5.6.	Ato Administrativo e regulamento.....	153
5.7.	Os atos políticos e os administrativos.....	156
5.8.	A competência regulamentar do Presidente da República e a Emenda Constitucional n.º 32/2001.....	164
5.9.	A delegação normativa e a deslegalização.....	172
5.10.	O Poder Regulador.....	178
5.11.	A credibilidade regulatória.....	185

## **CONCLUSÃO**

1.	O perfil das agências reguladoras nacionais.....	189
2.	A vertente política e as perspectivas da regulação no Brasil.....	194

<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	197
---------------------------	-----