

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

Centro de Ciências Jurídicas

Faculdade de Direito do Recife

Pós-Graduação em Direito

**AS AGÊNCIAS REGULADORAS E SUA EFICÁCIA NORMATIVA:
desafios à implantação e ao funcionamento do modelo estado-unidense no
direito brasileiro**

Autor: João Eduardo Cardoso Lourenço

Orientador: Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa

RECIFE - 2003

JOÃO EDUARDO CARDOSO LOURENÇO

**AS AGÊNCIAS REGULADORAS E SUA EFICÁCIA NORMATIVA:
desafios à implantação e ao funcionamento do modelo estado-unidense no
direito brasileiro**

Dissertação apresentada à Pós-Graduação em
Direito da Universidade Federal de
Pernambuco, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Mestre em Direito - Área
de Concentração: Direito Administrativo.

Recife - 2003

Autor: João Eduardo Cardoso Lourenço

Título: As Agências Reguladoras e sua eficácia normativa: desafios à implantação e ao funcionamento do modelo estado-unidense no direito brasileiro.

Trabalho Acadêmico: Dissertação Final.

Objetivo: Obtenção do Título de Mestre em Direito.

IES: UFPE/CCJ/PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Área de Concentração: Direito Administrativo

Data de Aprovação: 07 de Agosto de 2003

Prof. Dr. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti

Prof. Dr. Adônis Costa e Silva

Prof. Dr. Gustavo Ferreira Santos

DEDICATÓRIA

Ao advogado João Lourenço da Silva, meu pai, num indício de razão do dito “*natura non facit saltus*”;

À professora Valdenice Cardoso da Costa, minha mãe, que me legou o apego à última flor do Lácio e às nossas origens lingüísticas latinas;

À professora Valdete Cardoso da Costa: tia e madrinha, e mais que isso.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Manoel Alexandre Cavalcante Belo, que no já remoto ano de 1989 me aconselhava a enveredar pelo Mundo da Academia;

Ao cientista político Vinícius Soares de Campos Barros, pelos constantes e valiosos subsídios bibliográficos gentilmente disponibilizados desde a fase preparatória ao Exame de Admissão ao Mestrado em conclusão;

Ao professor Ivan Ricardo de Barros Pires, que sempre providenciou o que lhe foi possível em favor da realização deste trabalho;

Ao Professor Doutor Raymundo Juliano Rego Feitosa, pelos válidos aconselhamentos dados no decorrer da redação desta obra;

Ao Professor Doutor José Jackson Carneiro de Carvalho, que muito fez em favor da realização deste curso;

À Seccional Paraibana da Ordem dos Advogados do Brasil, pelo estímulo materializado por meio da bolsa de estudos integral, referente ao primeiro ano do curso, a mim concedida por ocasião do Exame Seletivo de admissão;

A Paolo Vianello (Língua Italiana), a Jane Elizabeth Parker e Ana Raquel Cardoso Lourenço (Língua Inglesa) e a Adriana Seabra (Língua Latina), pelos valiosos subsídios idiomáticos prestados;

A todos que acreditaram em mim, e que, mesmo anonimamente, foram importantes para a construção desta pequena obra, por falha e injusta que é a nossa memória, o meu sincero agradecimento.

RESUMO

Esta dissertação analisa as transformações por que tem passado o Estado, e, em consequência, o Direito Administrativo nos últimos anos. A ação transformadora da globalização e a influência do direito dos Estados Unidos da América em nosso meio, que tem sido coroada pela implantação do sistema de Administração Pública por Agências Reguladoras, foi um dos pontos principais de nossa análise. Identificar os desafios à implantação e ao funcionamento deste novo formato administrativo entre nós foi o seu propósito maior. Deste modo, no primeiro capítulo, se faz um retrospecto sobre a atividade regulatória e interventiva do Estado na economia, em suas diversas fases e acepções. O segundo capítulo dá ao leitor uma idéia geral do sistema de Administração por agências dos Estados Unidos da América. O terceiro capítulo explana sobre o modelo brasileiro de Agências Reguladoras, cuja implantação teve início há poucos anos, proporcionando ao leitor uma visão geral de como elas se acham aqui estabelecidas. O quarto e último capítulo confronta o padrão estado-unidense de agências com este, que se encontra em implantação no Brasil hodierno, buscando identificar seus conflitos jurídicos e culturais e as perspectivas desta nova etapa da Administração Pública brasileira.

Palavras-chave: 1 - Agências Reguladoras; 2 - Direito Público; 3 - Direito Administrativo; 4 - Estado - Reforma.

COMPLEXIO

Dissertatio haec transformationes quas Ciuitas itaque ius Reipublicae Gerendae perpassa sunt superioribus annis subtiliter dispicit. Et immutabilis globationis actio et apud nos iuris pondus Ciuitatum Americae Unitatis, coronatum ratione Reipublicae Gerendae quae Auctoritatibus Moderatricibus instituta est, fuerunt magna ex capitibus dispectionis nostrae. Condiciones agnoscere instituendi operandique hunc nouum modum gerentem apud nos consilium fuit maximum. Hoc modo, primo capite, enarratio Ciuitatis de actione moderatrice interuenienteque oeconomiam in uariis eius momentis ac sensibus fit. Caput secundum lectori Reipublicae Gerendae rationis per Ciuitatum Americae Unitatis Auctoritates Moderatrices generalem speciem offert. Tertium de Auctoritatum Moderatricium brasiliense exemplo, quarum institutio paucis annis exordium cepit, agit, ut lectori imaginem ullam quemadmodum hic constituta sint praebeat. Quartum extremumque auctoritatis Ciuitatum Americae Unitatis exemplum cum eo quod in hodierna Brasilia instituendum est comparat, ut non modo earum controuersiae iudicariae ac humanae sed etiam expectationes huius noui momenti Reipublicae brasiliensis Gestionis intellegentur.

Ianuae uerba: I - Auctoritates Moderatrices, II - Ius Publicus, III - Ius Rei Publicae Gestionis, IV - Ciuitas - Correctio.

ABSTRACT

This dissertation analyses the changes that the State has gone through and, consequently, the Administrative Law in the last few years. The transforming action of globalization and the influence of law of the United States in our midst has had the direct result on the adoption of a public administration with regulating agencies, is one of the main points of this analysis. Identifying the challenges of this adoption and the working of this new form of administration in our midst is the greatest purpose. Therefore, in the first chapter a flashback is carried out about the regulating activities and the interventions by the State in the economy in various stages and senses. The second chapter gives the reader a general idea of the system of administration by agencies of the United States of America. The third chapter explains the brazilian model of regulating agencies, adopted few years ago, providing the reader a general idea of how they have been established. The fourth and last chapter compares the standard regulating agencies model in United States of America and the one still in phase of adoption in Brazil, trying to identify not only legal and cultural conflicts but also the outlook for this new stage of the brazilian Public Administration.

Key-words: 1 - Regulating Agencies; 2 - Public Law; 3 - Administrative Law; 4 - State - Reform.

“É preciso antes mudar os espíritos!”

Pensamento sempre exclamado por D. Pedro II (1825-1891), Imperador do Brasil entre 1840 e 1889, quando lhe apresentavam algum invento ou idéia inovadora tidos como capazes de alterar a face do Mundo.

SUMÁRIO

Resumo.....	05
Complexio.....	06
Abstract.....	07
Sumário.....	09
INTRODUÇÃO.....	12

Primeiro Capítulo

O ESTADO E A SUA ATIVIDADE REGULATÓRIA

1.1 - A Intervenção do Estado na Atividade Econômica.....	16
1.2 - O Estado Liberal.....	18
1.3 - O Estado do Bem-Estar Social.....	22
1.4 - A Globalização e o Novo Liberalismo.....	26
1.5 - A Reforma do Estado.....	32
1.6 - As Agências Reguladoras: o padrão anglo-estadunidense.....	38

Segundo Capítulo

O MODELO ESTADO-UNIDENSE DE ADMINISTRAÇÃO POR AGÊNCIAS

2.1 - As origens da administração por Agências Independentes.....	42
2.2 - A conceituação das Agências Reguladoras nos EUA.....	51

2.3 - As espécies de Agências Administrativas.....	52
2.3.1 - As Agências Executivas.....	53
2.3.1.1 - Os Departamentos Executivos.....	54
2.3.1.2 - Os Departamentos Militares.....	55
2.3.2 - As Agências Independentes.....	61
2.3.2.1 - Os subgrupos derivados das Agências Independentes.....	56
2.4 - O crescimento das Agências Reguladoras no <i>New Deal</i>	59
2.5 - A Lei do Processo Administrativo.....	62
2.5.1 - Os procedimentos decisórios da LPA.....	64
2.6 - As relações das Agências Reguladoras com o poder político.....	65
2.7 - A reprodução do modelo em outros países.....	67

Terceiro Capítulo

O ESTILO BRASILEIRO DE AGÊNCIA REGULADORA

3.1 - As raízes da questão.....	70
3.2 - A descentralização administrativa.....	72
3.3 - O formato autárquico de descentralização.....	73
3.4 - As Agências Brasileiras.....	77
3.4.1 - Classificação das agências.....	77
3.4.1.1 - As Agências Reguladoras.....	78
3.4.1.1.1 - A Agência Nacional de Energia Elétrica.....	80
3.4.1.1.2 - A Agência Nacional de Telecomunicações.....	82
3.4.1.1.3 - A Agência Nacional de Petróleo.....	85
3.4.1.1.4 - A Agência Nacional de Vigilância Sanitária.....	87

3.4.1.1.5 - A Agência Nacional de Águas.....	88
3.4.1.1.6 - A Agência Nacional de Saúde Suplementar.....	90
3.4.1.1.7 - A Agência Nacional do Cinema.....	90
3.4.1.1.8 - A Agência Nacional de Transportes Terrestres.....	91
3.4.1.1.9 - A Agência Nacional de Transportes Aquaviários.....	91
3.4.2 - As características comuns às Agências Reguladoras.....	92

Quarto Capítulo

ÓBICES AO ÊXITO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

4.1 - Colocação do tema.....	95
4.2 - Os aspectos históricos e culturais.....	96
4.2.1 - Os grandes sistemas jurídicos: <i>Common Law</i> e <i>Civil Law</i>	96
4.2.1.1 - O sistema jurídico do Direito Civil (Civil Law), romano-germânico ou europeu-continental.....	97
4.2.1.2 - O sistema jurídico do Direito Comum (Common Law).....	99
4.2.2 - A transposição de elementos sócio-culturais.....	101
4.2.3 - A captura das Agências Reguladoras.....	106
4.3 - Os aspectos exclusivamente jurídicos.....	109
4.3.1 - Teoria da Separação de Poderes e Constituição.....	110
4.3.2 - O Poder Regulamentar.....	116
CONCLUSÕES.....	122
Referências bibliográficas.....	125
Anexos.....	134