



O PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL: ORIGEM, CONTEÚDO E LIMITES

THE REGULATORY POWER OF REGULATORY AGENCIES IN BRAZIL: ORIGIN, CONTENT AND LIMITS

EL PODER REGLAMENTARIO DE LAS AGENCIAS REGULADORAS EN BRASIL: ORIGEN, CONTENIDO Y LÍMITES

Artenira da Silva e Silva¹
Edith Maria Barbosa Ramos
David Abdalla Pires Leal

Resumo: O presente artigo tem por objetivo tratar da origem, conteúdo e limites do poder normativo das agências reguladoras no Brasil. Para tanto, enquadram-se as agências reguladoras no arcabouço legal brasileiro, especificando-se a sua natureza jurídica, a forma como a Constituição de 1988 previu a atuação do Estado na economia e como esta atuação foi modificada após a aprovação das reformas constitucionais realizadas no decorrer da década de 1990. Em seguida analisam-se algumas leis que criaram agências reguladoras e que, descentralizando esta atividade regulatória, fizeram com que esse poder normativo também fosse transferido a órgãos do Poder Executivo. Além disso, observa-se o conteúdo desse poder normativo a partir da diferenciação entre poder regulador e regulamentar para especificar os limites que restringem essa atividade normativa, produtora de regramentos de caráter abstrato e genérico, considerando-se os princípios da legalidade e da separação de poderes.

Palavra-chave: Agências reguladoras; Poder normativo; Descentralização; Reserva legal; Separação de poderes.

Abstract: This paper aims to discuss the origin, content and limits of the normative power of regulatory agencies in Brazil. We present the framework for regulatory agencies in the Brazilian legal system; we specify its legal status and the way the 1988 Constitution provided for the State's role in the economy; and we investigate how this role was modified after the adoption of the constitutional reforms during the 1990's. Then we address laws that decentralized the regulatory activity, in compliance with the constitutional purposes, by creating agencies that shifted the legal power to new bodies of executive power. At last we draw the distinction between regulatory power and the power to regulate, in order to specify the limits of the exercise of regulatory activity, especially considering the principles of legality and separation of powers.

¹ Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão (artenirasilva@hotmail.com, edithramosadv@yahoo.com.br, david_abdalla@yahoo.com.br).

Keywords: Regulatory agencies; Normative power; Decentralization; Legal reservation; Separation of powers.

Resumen: El presente artículo tiene por objetivo tratar del origen, contenido y límites del poder normativo de las agencias reguladoras en Brasil. Para ello, se encuadran las agencias reguladoras reguladoras en el marco legal brasileño, especificando su naturaleza jurídica, la forma como la Constitución de 1988 previó la actuación del Estado en la economía y cómo esta actuación fue modificada después de la aprobación de las reformas constitucionales realizadas en el transcurso de la década de 1990. A continuación se analizan algunas leyes que crearon agencias reguladoras y que, descentralizando esta actividad reguladora, hicieron que este poder normativo también fuera transferido a órganos del Poder Ejecutivo. Además, se observa el contenido de este de ese poder normativo a partir de la diferenciación entre poder regulador y reglamentario para especificar los límites que restringen esa actividad normativa, productora de reglas de carácter abstracto y genérico, considerando los principios de la legalidad y de la separación de poderes.

Palabras clave: Agencias regulatorias; Poder normativo; Descentralización; Reserva legal; Separación de poderes.

1 Introdução

O modelo constitucional brasileiro adotou o sistema de produção capitalista, atribuindo, todavia, grandes responsabilidades ao Estado no que tange à garantia de direitos sociais, fenômeno político denominado de Estado Social capitalista. Com o aprofundamento da crise fiscal do Estado brasileiro repensou-se a forma de atuação do Estado na economia, uma vez que a manutenção do Estado Empresário já não mais fazia frente às necessidades constitucionais de prestação de serviços eficientes e universais à população.

Instituições importadas do Direito Comparado, as agências reguladoras ganharam relevância no Brasil a partir da reeleitura da atividade econômica do Estado brasileiro, ocorrida após as reformas constitucionais operadas na década de 1990, já que a atuação do Estado na economia migrou do modelo burocrático para o gerencial, haja vista a implementação de parcerias com a iniciativa privada, através de mecanismos que alinham essa atividade às finalidades constitucionais.

Por isso, esta atividade regulatória é dotada de poder normativo e, uma vez conferida às agências reguladoras, implica a competência para a edição de normas coercitivas de caráter abstrato e genérico. Apesar desta outorga legitimada pela própria Constituição Federal, o poder normativo das agências reguladoras no Brasil é tema carregado de polêmica, haja vista a transferência de competência normativa a órgão diferente dos existentes no âmbito do poder Legislativo, tradicionalmente encarregado da produção de normas. Esta atribuição é frequentemente analisada em face dos princípios da legalidade, da tipicidade administrativa e da

separação de poderes, este frequentemente abordado sob a sua perspectiva tradicional, raciocínio incompatível com a complexidade do Estado moderno.

Portanto, com o objetivo de abordar o poder normativo das agências reguladoras diante desses questionamentos, o presente trabalho considerará o atual paradigma de atuação do Estado brasileiro na economia, traçando argumentos pelos quais não se admite que o poder normativo seja fruto de mera delegação do Poder Legislativo nacional mediante regulamentos autônomos.

Sob esta perspectiva, serão abordadas as limitações para o exercício do poder normativo pelas agências reguladoras brasileiras sob uma perspectiva política, tendo em vista a necessidade de independência desses órgãos ante os poderes políticos e, ainda, sob uma perspectiva constitucional, atentando-se para a eficiência enquanto princípio a ser observado pela administração pública.

Finalmente, tais limites serão tratados sob uma ótica jurídica, tendo em vista a necessidade de harmonia entre normas administrativas com direitos e garantias individuais e com os princípios constitucionais de legalidade e separação dos poderes, que devem ser compreendidos a partir de uma perspectiva constitucional moderna, condizente com a complexidade dos conflitos sociais atuais.

2 Panorama das agências reguladoras no âmbito do direito brasileiro

Na Constituição brasileira de 1988, vigente nos dias atuais, são observadas posições ideológicas sensivelmente distintas, oscilando entre os modelos de Estado Liberal e Estado de Bem-Estar Social, o que pode ser claramente observado a partir da leitura do Artigo 3º, dispositivo que direciona os esforços estatais prioritariamente à promoção de uma sociedade livre, justa e solidária, ao desenvolvimento nacional e à promoção do bem comum.

Para cumprir o objetivo de abarcar percepções políticas opostas (se considerados os conceitos político-ideológicos referentes ao capitalismo e ao socialismo clássico), este texto constitucional apresenta-se analítico e dirigente, regulando por completo as esferas pública e privada.

Na seção dedicada à “ordem econômica” é possível observar o objetivo constitucional de se adotar um sistema de produção parcialmente capitalista, mediante a compatibilização deste sistema com outros interesses de feições preponderantemente sociais, como a destinação social da propriedade, a defesa do consumidor, a redução das desigualdades regionais e sociais etc.

Para possibilitar a formação de um Estado social capitalista, fez-se necessária a criação e institucionalização de fortes instrumentos de intervenção estatal no domínio econômico, de forma que o Estado brasileiro pudesse exercer a sua função reguladora de forma mais ampla possível, sempre com vistas ao alcance de suas finalidades sociais, observando, entretanto, os princípios de ordem liberal mencionados acima, ainda que consideravelmente mitigados.

A nova realidade econômica e social brasileira vigente após o processo de redemocratização ocorrido no final da década de 1980, inspirada na persecução de efetividade dos direitos sociais, demandou uma nova forma de atuação do Estado na economia, notadamente no desempenho da função reguladora voltada para garantir a eficiência dos instrumentos públicos direcionados à satisfação das necessidades da população.

Nesse sentido, na década de 1990, advieram algumas reformas do Estado brasileiro com o objetivo de redirecionar a atuação do Estado na economia, especialmente em face às dificuldades enfrentadas para a obtenção do financiamento necessário à manutenção da prestação direta de diversas atividades de inegável interesse público.

Como uma das medidas necessárias ao equacionamento da denominada crise fiscal do Estado brasileiro, e diante da constatação da sua incapacidade para custear a prestação e financiar a universalização de serviços públicos no processo de globalização, foram implementadas diversas reformas constitucionais visando o reenquadramento da função estatal e valorização da atuação privada em determinados segmentos econômicos que até então eram de exercício exclusivo do Estado. Este fenômeno – a transferência de competência, mas não de titularidade, do Estado para entes privados – implicou um fortalecimento da função reguladora do Estado.

O provimento dos cargos existentes nas empresas públicas pelo poder político era uma das maiores causas do fracasso na missão de ofertar serviços públicos à população, fato que também já estabelecia a necessidade de proteger as agências dessa prática perniciosa, motivo pelo qual passou-se a privilegiar o aspecto técnico da função reguladora.

Para o alcance dos novos objetivos correspondentes ao procedimento regulatório, as mudanças inseridas no modelo buscaram reduzir os riscos de captura das agências reguladoras pelos poderes políticos, outorgando independência e autonomia às agências, e assegurando que a escolha de seus dirigentes fosse feita da forma mais isenta possível.

Nesse ponto, não se deve confundir independência ante pressões políticas com autonomia política.

As políticas executadas pelas agências reguladoras, por se tratarem de políticas de Estado – definidas legalmente acima do âmbito de discricionariedade dos governos –, conferem mais isenção e autonomia no desempenho de suas funções. No entanto, isto não nos permite dizer que essas agências gozem de autonomia política, pois a elas não é permitido definir quais políticas serão executadas, mas simplesmente lhes cabe a execução das políticas definidas legalmente de modo a concretizar os objetivos constitucionais.

Nesse contexto de mudança no perfil de atuação do Estado, as agências reguladoras ganharam papel relevante na administração brasileira, destacadamente com a finalidade de assumir uma função de “promotor e regulador do desenvolvimento social e econômico” e de promover o aumento da governança pública, entendida como a “capacidade de implementação

de políticas públicas, sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade, mediante a inserção de novos modelos organizacionais e novas parcerias com a sociedade civil” .

Assim, operou-se a descentralização do poder estatal na seara econômica, com a posterior desestatização de empresas públicas, por exemplo. Para fazer frente a essa maior necessidade de governança, foi editada a Lei nº 9.491/1997, que reformulou as bases necessárias à consolidação desse processo que já se encontravam na Lei Federal nº 8.031/1990. O Art. 2º, da Lei nº 9.491/1997 estipulou o que poderia ser objeto de desestatização, destacando as empresas públicas e os serviços públicos.

São transformações operadas pelo referido plano: a) retirada de restrições ao capital estrangeiro; b) flexibilização de monopólios estatais; e c) desestatização e privatização e a concessão de serviços públicos a particulares.

O Art. 174 da Constituição da República (BRASIL, 1988) define claramente as funções do Estado Regulador: “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Sob este comando é que foram criadas as agências reguladoras brasileiras, tendo sido a elas outorgado o poder de criar normas de incidência genérica, poder denominado de normativo. São exemplos deste modelo a Lei nº 9.427/1996, que criou a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, e a Lei nº 9.472/1997, criadora da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.

3 Os fundamentos jurídicos do poder normativo conferido às agências reguladoras

A reformatação da atuação estatal brasileira na economia demandou, portanto, uma atuação gerencial consubstanciada na atividade reguladora descentralizada da administração direta, por meio de autarquias criadas especificamente com esta finalidade. Do ponto de vista jurídico, tais agências gozam de independência ante os poderes do Estado, excetuando-se o Poder Executivo Federal, que estabelece regras condicionadoras da sua independência.

Ante o exposto, a atividade reguladora consiste em uma atividade de Estado, haja vista a execução de políticas definidas em lei. No bojo dessa função reguladora, encontra-se o poder normativo das agências, adotando-se uma perspectiva flexível de poder regulamentar, já que, em sentido estrito, as normas editadas pelas agências reguladoras não se configuram em regulamentos, posto que esta função regulamentar é exclusiva do chefe do Poder Executivo.

A atividade reguladora passa, pois, a ser exercida de forma descentralizada em função do novo modelo gerencial adotado após as reformas constitucionais levadas a cabo na década de 1990, o que pressupõe o poder normativo necessário à execução das finalidades estabelecidas pela Constituição e regulamentadas pela legislação. A normatividade dos estatutos editados

pelas agências decorre da própria Constituição, já que são emitidos de acordo com as diretrizes concretas estabelecidas pelo Legislativo brasileiro. Portanto, essa função normativa deve ser exercida na forma determinada legalmente e direcionada ao alcance dos objetivos eleitos especificamente pelo Parlamento.

Sobre a matéria, é de grande relevância a análise de Cuéllar (2001) acerca da origem do poder normativo das agências reguladoras, seguindo-se o entendimento de que não se trata de delegação feita pelo Poder Legislativo, já que se faz necessária uma releitura atual da separação de poderes. Nessa abordagem, o conceito de delegação, que implica um poder normativo precário e excepcional, não se amolda ao regramento constitucional mencionado.

De todo modo, é preciso observar que, na medida em que a delegação é sempre precária e excepcional, caso o poder normativo das agências derivasse de delegação, poderia, em tese, ser cassado, o que acarretaria extinção das agências – ou frustração de sua natureza jurídica essencial. Ademais, no caso brasileiro, ao contrário do norte-americano, não há um controle político quanto aos atos que resultam do exercício do poder regulamentar por parte das agências. Talvez seja esse o ponto nodal. A delegação deve ser controlada *pari passu* pelo delegante – o que é inviável no sistema brasileiro. Assim, parece-nos que o óbice para justificação da atribuição do poder normativo às agências como delegação de poderes não é o “princípio da separação dos poderes”, mas a própria natureza jurídica do ato de delegar.

Mesmo havendo posições divergentes quanto à origem desse poder na doutrina brasileira, e também quanto à exclusividade do chefe do Poder Executivo na atividade regulamentar, é perfeitamente possível concluir que, apesar da atividade reguladora ter sido descentralizada para a administração indireta mediante lei aprovada pelo parlamento nacional, notadamente através de autarquias em regime especial (vide os casos da ANEEL, ANATEL e ANP), o poder normativo não decorre de delegação do Poder Legislativo.

Essa conclusão se assenta em uma interpretação flexível do princípio da separação dos poderes, e no fato de que a delegação implica controle procedido pelo poder delegante, tendo em vista a natureza precária da delegação, e o caráter temporário desse instituto, elementos que não se coadunam com a norma constitucional.

Por outro lado, apesar da figura dos regulamentos autônomos ser admitida, em alguns casos, no Brasil, é necessário registrar que a teoria do poder regulamentar autônomo não oferece uma resposta consistente para o enquadramento jurídico da atividade normativa desempenhada pelas agências reguladoras, já que essa atividade está adstrita às finalidades especificadas constitucionalmente, de modo que tratá-la como uma atividade livre poderia trazer imprevisibilidade à atuação executiva reguladora, afetando direitos fundamentais dos cidadãos..

4 Limites normativos impostos à atuação das agências reguladoras

Ante o exposto, faz-se necessário, então, destacar qual o conteúdo e os limites do poder

normativo das agências reguladoras no Brasil. Para tanto, torna-se indispensável distinguir a produção normativa realizada fora do Poder Legislativo, a partir da diferenciação entre função regulamentar e função regulatória. Carvalho Filho (2007) faz esta diferenciação, observando que a função reguladora não é exercida exclusivamente com a finalidade de complementar norma existente: “as expressões ‘regulamentar’ e ‘regular’ não guardam sinonímia: aquela significa complementar, especificar, e pressupõe sempre que haja norma hierárquica superior suscetível de complementação; esta, de sentido mais amplo, indica disciplinar, normatizar, e não exige que seu objetivo seja o de complementar outra norma.”

Assim, é importante entender que o poder normativo exercido no âmbito do processo de regulação realizado pelas agências reguladoras não é mero poder regulamentar, ou seja, exercido com finalidade exclusiva de complementar o sentido de um dispositivo legal, conferindo-lhe exequibilidade. Fala-se de um poder de produção de normas abstratas e genéricas em decorrência de disposição constitucional, vide o princípio da eficiência inserido no *caput* do Art. 37 da Constituição Federal por força da Emenda Constitucional nº 19/98.

Nesse sentido, é possível concluir que o conteúdo do poder normativo regulador outorgado às agências deve estar adstrito à respectiva lei de criação da agência reguladora, especificamente em função de esses órgãos carecerem de previsão constitucional. Não obstante a adstrição necessária da atividade normativa aos padrões estabelecidos legalmente, esses regramentos gozam de certa amplitude, se considerarmos as matérias de ordem técnica tratadas pelas agências e que, portanto, demandam transferência de poder, mediante a descentralização da função reguladora.

Assim, a tarefa crítica incumbida aos estudiosos do Direito é avaliar se as agências extrapolaram ou não o seu poder normativo a partir da figura dos *standards* (padrões) estabelecidos pela lei. Esses parâmetros, para tanto, devem ser interpretados de uma forma que não implique restrição dos poderes outorgados, tampouco em alargamento ilegal desses poderes.

Essa análise da adequação dos regulamentos aos limites legalmente estabelecidos implica verificar se determinados critérios objetivos foram observados pelas agências reguladoras no momento do exercício do seu poder regulamentar. Segundo Carvalho Filho (2007), o primeiro requisito é que tais agentes não sejam políticos, mas sim administradores. O segundo é o da eficiência, que pode ser observado através da verificação da capacidade técnica dos seus dirigentes, bem como na necessidade de se garantir uma estrutura apta ao desempenho das funções conferidas pela legislação.

Para este autor, frente à necessidade de normas e de uma atuação estatal compatível com o nível de complexidade técnica das questões sociais e econômicas da atualidade, não há grandes problemas no poder normativo das agências reguladoras, sob o aspecto da legalidade ou da constitucionalidade, havendo maiores desafios quanto à possibilidade de essas agências exercerem a atividade regulatória de modo eficiente. Segundo o autor, “o que se quer é que

atingam as metas e que persigam resultados” (CARVALHO FILHO, 2007, p.).

O mais significativo limitador do poder normativo das agências reguladoras se encontra na lei. Como já mencionado anteriormente, o poder de emitir regramentos genéricos e abstratos deriva da Constituição, mas a tarefa de especificar todas as funções e objetivos das agências de forma pormenorizada é realizada através das leis aprovadas pelos agentes públicos (políticos) eleitos democrática e diretamente pelo detentor de todo o poder republicano, quer dizer: pelo povo.

Nesse sentido, destaca-se parte do conteúdo da obra de Pereira (2009), na qual este autor destaca que, apesar de não haver autonomia política nas agências reguladoras, os seus agentes, enquanto agentes públicos, buscam a sua legitimidade em fundamentos que vão além da legislação, criando e se utilizando de meios de conexão entre o Estado e a sociedade.

Logo, o que importa aqui dizer é que, apesar desse poder normativo estar limitado pelos *standards* legais aprovados pelo parlamento democraticamente constituído, a execução das finalidades legais normativas pode importar num alargamento do fundamento do poder normativo dessas agências para além da própria legislação, mediante intervenções dos interessados que utilizarem dos instrumentos de participação democrática colocados à disposição pelas próprias agências.

Além dos limites relacionados à eficiência e à independência manifestados pelo pensamento de Carvalho Filho há outros relativos à atuação normativa das agências tratados por parte da doutrina especializada, e que são de grande relevância para este trabalho, de forma que adiante serão expostos os limites esquematizados por Cuéllar (2001).

Para esta autora, a primeira limitação está na própria lei: não é admissível regulamento *contra legem*. Aqui é relevante destacar que o princípio da legalidade, consoante os adeptos da teoria pós-positivista, é tratado como princípio da juridicidade, em face da necessária observância não apenas da norma enquanto instrumento positivado, mas também dos demais instrumentos de natureza cogente de nosso sistema jurídico, como os princípios.

A segunda limitação decorre da aplicação do princípio da tipicidade ao direito administrativo: o regulamento não pode ser editado para tratar de matérias que impõem um processo legislativo certo e determinado. O poder normativo também não pode afrontar a igualdade, a liberdade e a propriedade, além de ser vedado a este poder promover alterações no estado das pessoas.

Não pode, outrossim, pretender atingir fatos já implementados de acordo com a ordem jurídica anterior, ou seja, não pode possuir efeitos retroativos, salvo para laborar em benefício do particular. Toda emanção desse poder, ademais, depende de fundamentação. Também deve observar a repartição constitucional de competências dos entes federativos, pontuando que esta repartição não significa completa separação de funções de acordo com a teoria clássica da separação dos poderes, mas sim uma interdependência entre estes poderes, assumindo que todos

eles, em situações específicas, exercem atividades relacionadas à função típica do outro.

Por fim, esta autora destaca que esses atos, assim como aqueles provenientes do Poder Legislativo estão submetidos, sob a ordem constitucional brasileira, ao controle realizado pelo Poder Judiciário. Como se observa através das limitações aqui tratadas, trata-se de temas bastante caros se analisados em relação aos princípios da reserva legal e da separação de poderes. Todavia, a análise acerca do transbordamento desses limites deve se dar de acordo com o novo papel de atuação do Estado na atividade econômica e com o princípio da eficiência encartado no Art. 37 do texto constitucional.

5 Conclusão

Diante o exposto, é possível observar que a mudança no paradigma de atuação do Estado brasileiro na economia, de uma atuação burocrática e direta, de matriz desenvolvimentista, para uma atuação gerencial, que busca estabelecer diretrizes e conciliar os interesses do Estado com os da iniciativa privada, fazendo com que esta desempenhe atividades com vistas ao alcance do interesse público estabelecido pela constituição e pela legislação infraconstitucional, tornou necessária uma atuação reguladora mais estruturada, de caráter técnico e independente.

Nesse sentido, o poder normativo hoje exercido por meio de uma estrutura descentralizada, as agências reguladoras, decorre do texto constitucional, de acordo com os padrões legais emanados do Poder Legislativo (*standards*), atuação que deve se dar em integral observância à legislação brasileira (*secundum legem*) e aos princípios gerais do direito.

O conteúdo desta atuação, portanto, deve estar conformado aos princípios da administração pública delineados pelo Art. 37 do texto constitucional. Dentre os quais, merece especial atenção o da eficiência, uma vez que a descentralização da regulação e a desestatização de atividades econômicas decorrem da inviabilidade da atuação do Estado como empresário.

Ademais, esta atividade normativa é limitada, não podendo, seja inovar no ordenamento jurídico (*ab ovo*), seja contrariar os princípios gerais do direito e a lei em sentido amplo, seja impingir agressões à liberdade, à igualdade e ao direito de propriedade, seja operar retroativamente, salvo para beneficiar os particulares envolvidos na atividade regulatória. Enquanto atos administrativos, essas normas devem estar racionalmente fundamentadas e sujeitas ao controle judicial.

Por fim, é possível concluir que essa atividade normativa não implica afronta aos princípios da reserva legal e da separação de poderes, de acordo com o tratamento dado pela doutrina moderna, que admite uma relativização do primeiro para estabelecer as matérias que são de reserva absoluta, relativa, formal ou material de lei, e do segundo para estabelecer que a completa separação de poderes em funções estanques também não mais é admitida na modernidade, pelo que a atividade legislativa do Poder Executivo é perfeitamente

constitucional, desde que observadas as limitações ora tratadas.

Referências

- BARROSO, Luís Roberto. Agências Reguladoras. Constituição, Transformações do Estado e Legitimidade Democrática. **Revista de Direito Processual Geral**, n.229, p. 201-227, Rio de Janeiro 2002.
- BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 16/12/2015.
- _____. Presidência da República. Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3>. Acesso em: 26/12/2015.
- _____. Presidência da República. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8031.htm>. Acesso em: 26/12/2015.
- _____. Presidência da República. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427compilada.htm>. Acesso em 26/12/2015.
- _____. Presidência da República. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427compilada.htm>. Acesso em 26/12/2015.
- _____. Presidência da República. Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9491.htm>. Acesso em 26/12/2015.
- CARVALHO, Marques Vinícius. Desregulação e Reforma do Estado no Brasil: Impacto sobre a Prestação de Serviços Públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.) **Direito Regulatório**: temas polêmicos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Agências reguladoras e poder normativo. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 9, p.1-13, fevereiro/março/abril de 2007. Salvador.
- CLÉVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- COSTA, Simone Lopes da. Função normativa das agências reguladoras. In: VII FÓRUM BRASILEIRO SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS. Rio de Janeiro, 2 a 5 de maio de 2011. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.
- CUÉLLAR, Leila. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética. 2001.
- DUARTE JR., Ricardo César Ferreira. **Agência reguladora, poder normativo e democracia participativa**: uma questão de legitimidade. Curitiba: Juruá. 2014.
- GONÇALVES, Leonardo Gomes Ribeiro. A função estatal de regulação e os problemas atuais do direito regulatório brasileiro. In: GUERRA, Sérgio. (Org.) **Teoria do Estado Regulador**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 237-254.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- GUERRA, Sérgio. Função normativa das agências reguladoras: uma nova categoria de direito administrativo? **Rev. Direito GV**, v. 7, n. 1, p. 131-152. São Paulo, jan./jun. 2011.
- PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Tradução: Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2009.
- ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. Breves considerações sobre a intervenção do Estado no

domínio econômico e a distinção entre atividade econômica e serviço público. In: SCARAPANI, Priscilia; ADRI, Renata Porto (Coord.) **Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social**: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 13-27.

SANTANA, Angela. A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Lisboa, 3 a 5 de outubro de 2002. *Anais...* Lisboa, 2002.

Artigo recebido em: 20/03/2018

Artigo aceito para publicação em: 26/05/2018