

RECEBIDO EM: 17/07/2017

APROVADO EM: 21/09/2017

AS AUTARQUIAS NO COMPASSO E NO DESCOMPASSO DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

***THE MUNICIPALITIES IN THE COMPASS AND IN THE MISMATCH
OF BRAZILIAN ADMINISTRATIVE LAW***

Theresa Christine de Albuquerque Nóbrega

Doutora e Mestre pela UFPE, professora da UNICAP, onde atua como coordenadora da disciplina de Direito Administrativo e como assessora de Avaliação do Curso de Direito. Atua como Gestora e advogada do Escritório Theresa Nóbrega Advocacia, especializado em Direito do Terceiro Setor

SUMÁRIO: Introdução; 1 As autarquias no compasso e no descompasso do direito administrativo brasileiro; 1.1 Sobre as agências; 1.2 Sobre as agências executivas; 1.3 Das Agências Reguladoras; 2 Conclusão; Referências.

RESUMO: As autarquias representam a matriz fundamental da Administração Pública descentralizada no Brasil, sendo abordadas a partir de sua origem no início do século XX, sua crise a partir dos anos 1940 e sua hegemonia após o Decreto-Lei 200/1967. O texto refere as diversas roupagens da autarquia na Administração Pública Indireta, observando as fundações, agências e os consórcios público e apresenta o debate sobre a perspectiva de ampliação da autonomia e inauguração de um regime jurídico específico das agências reguladoras com o Projeto de Lei Geral 52/2013.

PALAVRAS-CHAVE: Autarquias. Agências Reguladoras. Burocracia.

ABSTRACT: The municipalities represent the fundamental matrix of the decentralized Public Administration in Brazil, being approached from its origin in the early twentieth century, its crisis from the 1940s and its hegemony after Decree-Law 200/1967. The text refers to the different types of authority in the Indirect Public Administration, observing the foundations, agencies and public consortiums and presents the debate on the perspective of extending autonomy and inauguration of a specific legal regime of the regulatory agencies with the Bill of General Law 52 / 2013.

KEYWORDS: Autarchies. Regulatory Agencies. Bureaucracy.

INTRODUÇÃO

A autarquia é uma dama multifacetada da Administração Indireta brasileira e apesar de vestir um modelo clássico de regime jurídico e permanecer viva em diferentes gerações do Estado, não podemos supor que o tempo passou sem deixar suas marcas e mostrar suas crises.

Talvez seja possível contar um pouco da história da nossa Administração Pública com base na observação do nascimento e da expansão das autarquias, sobretudo se pensarmos nas suas contradições e nas falácias dogmáticas que se cristalizando no direito administrativo brasileiro.

Um texto elaborado em homenagem ao professor Francisco Cavalcanti pode ter um pouco da sua ousadia e se desgarrar da verdade construída com base na leitura do direito ditado pelo dever-ser, vislumbrando o compasso e o descompasso das autarquias no seu tempo de nascer, de se transformar e de permanecer com os traços do tipo de Administração Pública que temos.

1 AS AUTARQUIAS NO COMPASSO E NO DESCOMPASSO DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

A autarquia é uma dama multifacetada da Administração Indireta brasileira e apesar de vestir um modelo clássico de regime jurídico e permanecer viva em diferentes gerações do Estado, não podemos supor que o tempo passou sem deixar suas marcas e mostrar suas crises.

Talvez seja possível contar um pouco da história da nossa Administração Pública com base na observação do nascimento e da expansão das autarquias, sobretudo se pensarmos nas suas contradições e nas falácias dogmáticas que se cristalizando no direito administrativo brasileiro.

Um texto elaborado em homenagem ao professor Francisco Cavalcanti pode ter um pouco da sua ousadia e se desgarrar da verdade construída com base na leitura do direito ditado pelo dever-ser, vislumbrando o compasso e o descompasso das autarquias no seu tempo de nascer, de se transformar e de permanecer com os traços do tipo de Administração Pública que temos.

Assim vamos caminhar nessa reflexão e observar que Themistocles Brandão Cavalcanti em “Instituições do Direito Administrativo Brasileiro”¹

1 CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Instituições de Direito Administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1936. p. 49-54.

de 1936 registra fenômeno na administração pública francesa, o qual supostamente serviria como inspiração para a criação do modelo de autarquia.

Na França a expansão da nação de serviço que inicia no século XIX e se consolida com o advento da escola de Bordeaux ampliou o cardápio de ofertas relativas a atuação administrativa da potestade pública e por isso o estado estabeleceu de utilidade pública para realizar um processo de descentralização administrativa baseado na especialização das unidades administrativa ocupadas de promover atividades executivas, que seriam desmembrados da pauta dos órgãos hierarquicamente vinculados ao Estado sem se desprender deste.

Com base em Santi Romano e Bielsa, Themistocles Cavalcanti elabora o desenho da ideia de administração indireta que se inaugura com a reforma burocrática da era Vargas e se mantém até hoje, ostentando os mesmos traços. Nesse sentido, o administrativista brasileiro do início do século XX realça três pontos de consequência entre os estabelecimentos de utilidade pública da França e as autarquias brasileiras, quais sejam: autonomia financeira interna, nomeação dos dirigentes e controle administrativo do governo.²

O modelo de autarquia concebido nos anos 1930 introduz o primeiro mecanismo de descentralização por imputação legal, estabelecido no direito brasileiro. De acordo com Maria Tereza Fonseca Dias³ o caráter intervencionista do governo de Getúlio Vargas favorece a criação de autarquias em todas as áreas pertinentes à atuação administrativa do Estado, pois naquela época os modelos de direito privado, empresa pública e sociedade de economia mista, ainda não tinham sido desenhados, pelo ordenamento jurídico, para a administração pública.

Por isso as autarquias brasileiras podiam atuar como polícia administrativa, centros de regulação econômica, empresas estatais e prestadoras de serviços públicos sociais e econômicos. Nessa época cabe mencionar exemplificativamente algumas entidades: Ordem dos Advogados do Brasil⁴, Departamento Nacional do Café, Instituto do Açúcar e do

2 CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Instituições de Direito Administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1936. p. 49-54.

3 DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Direito administrativo pós-moderno*. Belo Horizonte: Mandamentos, p. 173-195.

4 A Ordem dos Advogados do Brasil deixou de ser autarquia com o julgamento da ADI 2026/2006, que não reconheceu as características do Regime Jurídico de Direito público na caracterização da instituição.

Álcool, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Petrobrás, inclusive os sindicatos, nos anos 1930.⁵

De acordo com tese com Eli Diniz⁶ o regime jurídico de direito público adotado pelas autarquias que intervinham diretamente na economia logo se pronunciou “anacrônico” para o desenvolvimento da atividade fim dessas entidades, por isso nos anos 1950 José Cretella Junior começa a empenhar a bandeira de regime jurídico de direito privado para antes descentralizados cujas atribuições estatutárias sejam incompatível com o regime jurídico de direito público.

Nessa época os modelos de empresa estatal, empresa pública e sociedade de economia mista, foram forjados, mas seguiram-se anos de incerteza na prática da administração e no debate acadêmico pertinente à matéria. Só com o Decreto Lei 200/1967 se verifica um processo de saneamento jurídico dos conflitos ligados à concepção da Administração Indireta.

Um texto de José Jappur, publicado em Revista de Direito Admirativo do ano de 1977 critica a imprecisão do conceito de autarquia no Decreto Lei 200/1967, elucidando um fenômeno chamado de “crise de desautarquização”⁷ para se referir aos expedientes de modificação da natureza de entidades autárquicas que, naquele momento, pareciam portar a força de uma avalanche. Eli Diniz faz alusão ao episódio narrado por Jappur, registrando que o processo de transição aludido se verificou em autarquias que não desenvolviam atividades empresariais como BNDE, o BNH e a ECT, respectivamente Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Banco Nacional de Habilitação e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Alberto Venâncio Filho e Eros Roberto Grau elogiaram a reforma administrativa introduzida com o Decreto Lei 200/1967 não só pelo seu caráter uniformizador, mas também pelo aspecto constitucional da bifurcação dos regimes jurídicos no âmbito da Administração Indireta.⁸

Carlos Ari Sundfeld esclarece que o regime jurídico de direito público seria incompatível com o desenvolvimento de atividades empresariais por

5 FONSECA, Tito Prates da. *Lições de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, São Paulo: Freitas Bastos, 1943. p. 73-101.

6 DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

7 JAPPUR, José. Declínio das Autarquias. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 127, I a X, jan./mar. 1977. p. 34 a 41.

8 VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 407-417.

dois motivos, a saber: a) as prerrogativas configurariam privilégios para as empresas estatais que violem o princípio da livre concorrência do artigo 170 da CF/1988 e b) as sujeições estabeleceriam engessamentos na gestão, prejudicando a busca pelo superávit da operação financeira, que deve ser estimulada para a promoção da autosustentabilidade da instituição.⁹

Com o passar do tempo e a acomodação do texto do Decreto Lei 200/1967 fica evidente o papel que as autarquias passam a cumprir numa Administração Indireta, marcada pela diversidade de modelos institucionais, pois as autarquias criadas antes da reforma de 1967, para prestação de serviços públicos sociais, mantiveram sua natureza jurídica original como observamos nos casos da UFPE, INPS¹⁰ e Conservatório Pernambucano de Música.

Muitas instituições foram criadas posteriormente para atuar na promoção de serviços sociais como o INSS e também na promoção do poder de polícia e regulação econômica, tal qual o BAMA, ICMBIO, CADE e Comissão de Valores Imobiliários (CMV). O artigo 173 da CF/1988 consagra o ideal estabelecido pelo Decreto Lei 200/1967, ao vedar implicitamente a exploração direta de atividade econômica por autarquia, por isso há um consenso da dogmática jurídica brasileira sobre a possibilidade das autarquias desenvolverem qualquer função administrativa do Estado, que não se constitua como atividade econômica propriamente dita (agricultura/pecuária, indústria, manufatura, comércio e serviços privados).¹¹

A organização dos cursos de direito administrativo vem indicando que o modelo original de autarquia passou por um processo de sofisticação a partir da concepção de formas institucionais de modelagem autárquica como as fundações autárquicas, as agências executivas, as agências reguladoras e associações formatadas como consórcios públicos.

Nessa perspectiva é possível afirmar que as quatro instituições referidas no parágrafo anterior possuem certidão de nascimento de autarquia, o que reforça a noção de autarquia como pilar estrutural da Administração Pública Indireta, sobretudo quando a Lei 13.303/2016 passa a disciplinar o regime jurídico das empresas estatais, ampliando as

9 SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 270 e ss.

10 O INPS – Instituto nacional de Previdência Social foi criado como autarquia em 1966, sendo fundido ao IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social em 1990.

11 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31. ed. revisada, atualizada e ampliada, São Paulo: Atlas 2017, p. 498.

distinções entre as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado da nossa administração descentralizada.

Ainda assim, o rebuscamento dos arquétipos de autarquias e o desenho conferido às relações de colaboração entre setor público e setor privado culminam numa constante incerteza, relacionada a determinadas características do regime jurídico das autarquias, que possuem diferentes graus de autonomia em relação a Administração Indireta, de acordo com sua qualificação jurídica e com cada lei instituidora.¹²

Tanto é assim que sete juristas, reunidos em Brasília no ano de 2009, se ocuparam de elaborar um anteprojeto de lei de organização administrativa para suplantiar o texto do Decreto de Lei 200/1967 com uma pauta contemporâneo de conceituação, caracterização, uniformização dos modelos institucionais de âmbito público e privado, que participam direta ou indiretamente da gestão de todas as funções administrativas imputadas pela CF/1988 ao Estado. A matéria é discutida de ponto a ponto em obra coordenada por Paulo Modesto em 2010.¹³

Como já tivemos a oportunidade de mencionar, o conceito de autarquia destacado no Decreto Lei 200/1967 é impreciso e, nesse sentido, o professor José Cretella Junior observa os pecados pronunciados em omissões e terminologias carregadas de indeterminação.

O artigo 5º, inciso I da norma de 1967 conceitua autarquia como um tipo de “serviço” e não esclarece a natureza das atribuições que podem ser destinadas a essas entidades, e quando se reporta a sua personificação, não esclarece se a personalidade jurídica é de direito público ou privado.¹⁴ Coube a doutrina papel relevante na interpretação da constituição e elaboração de um conceito dotado de elementos precisos e pontuais para o reconhecimento de uma autarquia. Vejamos então:

Autarquia é a pessoa jurídica de direito público criada por Lei, no âmbito dos três níveis de governo, que representa espécie de descentralização administrativa em função da transferência da titularidade de uma tarefa da

12 A indicação dos variáveis graus de autonomia das autarquias não costuma se apresentar nas obras que indicam a doutrina referente ao direito administração brasileiro, mas é notável a posição de Marçal Justen Filho ao referir “as dimensões da autonomia da autarquia”, vislumbrando diferentes níveis de autodeterminação no âmbito das centenas de autarquias das Administrações Públicas presentes na nossa federação. Confira em JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 123.

13 MODESTO, Paulo (Coord.). *Nova organização administrativa brasileira*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

14 CRETELLA JUNIOR, José. *Direito Administrativo Brasileiro*. v. 1, Rio de Janeiro: Forense, 1983. p. 64-83.

Administração Direta para a Administração Indireta, que atua com margem de autonomia relativa¹⁵ em relação ao governo, se submetendo de forma eventual e não eventual aos controles atribuídos aos poderes Executivos, Legislativos e Judiciário (conceito apresentado pela fusão de indicadores dogmáticos em Celso Antônio Bandeira de Mello, Diógenes Gasparini, Hely Lopes Meirelles, José dos Santos Carvalho Filho e Marçal Justen Filho).

Há muitas instituições na Administração Indireta com regime jurídico tipicamente autárquico dentre as quais está a fundação pública – instituição marcada por um percurso confuso devido a dificuldades relacionadas a indeterminação da personalidade jurídica que se lhe seria atribuída.

Desde o advento do Código Civil de 1916 o Poder Público pode instituir suas fundações, mas só com a 7.596/1987, essas instituições ganham *status* de entidades da Administração Indireta.

A referida Lei introduz as fundações no artigo 4º do Decreto Lei 200/1967 e indica a sua personalidade jurídica de direito privado, mas o debate sobre o regime jurídico das fundações públicas, que já tinha passado pela esteira do Supremo Tribunal Federal acaba provocando a construção de teorias que ora indicam a personalidade jurídica de direito privado, ora a personalidade jurídica de direito público das fundações instituídas pelo Poder Público.¹⁶

De fato, o debate sobre a personalidade jurídica das fundações se protraí no tempo porque a fundação é um instituto jurídico que nasce no direito privado e passa a ter regime jurídico parcialmente de direito público com a Lei 7.596/1987, mas antes mesmo da sua inserção no Decreto-Lei 200/1967 já era possível perceber entidades dessa natureza promovendo serviços públicos.¹⁷

Com o advento da Constituição Federal de 1988 as fundações, cuja personalidade jurídica específica não foi indicada pelo texto do artigo 37, XIX continuam posicionadas no centro de um debate que potencializa a dúvida sobre a personalidade e o regime jurídico que lhes seria atribuído. A formulação de teses indicando a personalidade jurídica de direito público

15 De fato, a autonomia das autarquias brasileiras é prejudicada por resíduos do regime autoritário, sobretudo se considerarmos o perfil do recurso hierárquico impróprio, presente inclusive na disciplina das agências reguladoras com base no Parecer 51/2006 da Advocacia Geral da União.

16 Ver RE 101.126 de 24 de outubro de 1984. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45716/44055>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

17 A defesa da personalidade jurídica de direito privado atribuída as fundações é feita inicialmente por Celso Antônio Bandeira de Mello. Confira em MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 363 e ss.

como referência a ser adotada no direito brasileiro, favorece a noção de fundação autárquica ou autarquia fundacional.¹⁸

Só com o advento da EC 19/1998 se estabelece, em definitivo, o entendimento de que as fundações públicas só podem ser criadas com personalidade jurídica de direito privado, em função da criação resultar obrigatoriamente de uma autorização legal, ou seja, a partir de então as fundações passam a ter registro obrigatório do seu estatuto no Cartório de Títulos e Documentos.

No que diz respeito às fundações com personalidade jurídica de direito público, criadas antes da emenda constitucional, não há que se falar na alteração da personalidade ou do regime jurídico de direito público, por isso a Administração Pública no Brasil possui fundações com personalidade jurídica de direito público e fundações com personalidade jurídica de direito privado.

A menção às fundações autárquicas é tida como verdadeira classificação atribuída ao gênero das autarquias, que podem ser distinguidas de várias formas: em função do ente federativo a que estão vinculadas, em função do objeto institucional, e mesmo em função do grau de autonomia frente à Administração Direta.

É possível verificar uma apresentação praticamente universal das autarquias de modelagem jurídica original (concebidas com base na veste dos anos 1930) das autarquias de modelagem derivada (entidades caracterizadas por natureza jurídica particular que surgem no final do século XX). O referenciamento de uma pauta de catalogação de tipos de autarquias é seção que se destaca na obra de José dos Santos Carvalho Filho, ao referir as entidades autárquicas diante de três indicadores relevantes. 1) Quanto ao nível federativo, os itens seriam federais, estaduais e municipais; 2) Quanto ao seu objeto as instituições seriam reconhecidas em categorias diferentes em função de sua atividade fim, como assistenciais, profissionais, de controle, previdenciárias, culturais, administrativas e associativas; 3) Quanto ao regime jurídico, as autarquias seriam reconhecidas como comuns ou especiais, na hipótese de haver derrogação parcial de seu regime jurídico originário.¹⁹

Algumas autarquias são especiais em função do regime jurídico definido na lei que lhes origina, como é o caso do Banco Central, mas algumas

18 NETO DE ARAÚJO, Edmir. As Fundações Públicas e a Nova Constituição. *Revista da Procuradoria Geral do Estado*, dez. 1989. p. 179-192.

19 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31. ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas 2017. p.499-504.

autarquias são especiais porque independentemente da lei que lhes dá origem tais entes possuem regime jurídico que, a priori, majora sua autonomia, no caso das agências executivas, reguladoras e associações públicas.

O regime jurídico das autarquias estabelece uma pauta de prerrogativas e sujeições de entidades estatais para as instituições de natureza autárquica. A criação e extinção das autarquias depende de Lei específica – quase sempre o processo legislativo é deflagrado pelo chefe do Executivo em cada esfera da Federação, mas admite-se que a estrutura do ente seja definida pela Constituição Federal, Constituição Estadual, bem como um Lei orgânica municipal.

O regime jurídico de direito público instrumentaliza privilégios que serão citados exemplificativamente: imunidade tributária em relação à impostos sobre o patrimônio, renda e serviços; bens classificados como públicos, caracterizados pela inalienabilidade relativa e pela imprescritibilidade, impenhorabilidade e não onerabilidade; execução fiscal dos créditos; prescrição quinquenal dos débitos e privilégios processual, tal como prazos em dobro para contestar e recorrer judicialmente.

No que diz respeito a sujeições, atinentes ao processos de gestão nas autarquias, destacamos a obrigatoriedade do Concurso Público para a seleção dos servidores públicos do quadro permanente de acordo com o art. 37, II da CF/1988, a obrigatoriedade do regime estatutário no que diz respeito a relação de trabalho constituídas pelos servidores concursados, em função do restabelecimento do regime jurídico único suprimido do “caput” do artigo 39 da CF/1988 – a ressuscitação da unicidade do regime estatutário no âmbito das pessoas jurídicas de direito público deriva do julgamento da ADI 2135/2008²⁰; a licitação como imperativo categórico na seleção de fornecedores e outros particulares que contratam com a Administração Pública; regime publicístico de contratação com base no art. 55 e 58 a 61 da Lei 8666/1993.

As sujeições do regime jurídico de direito público também embasam o controle da autarquia, observado em instrumento internos e externos de fiscalização e correção dos atos e contratos dessas entidades. O controle interno é aquele que deriva do princípio da autotutela, potencializando o manejo das ferramentas de orientação, coordenação, fiscalização, revisão, avocação e delegação pautadas no poder hierárquico da Administração Pública.²¹

20 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000209216&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

21 CASTRO, Rodrigo Pironi Aguirre de. *Ensaio avançado de controle interno: profissionalização e responsividade*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 149 e ss.

O controle externo se baseia na intervenção de organizações apartadas da autarquia, que realizam um expediente eventual (Poder Judiciário) ou não eventual (Poderes Executivo e Legislativo), incluindo inclusive o controle social, que fica favorecido pela Lei de Acesso à Informação – Lei 12527/2001.²²

O controle finalístico do Poder Executivo ainda é definido com base no Decreto-Lei 200/1967 e, pode apresentar uma agenda absolutamente formal de fiscalização se Ministérios e Secretárias de governo não implementarem instrumentos gerenciais para aferir resultados.

O controle do Tribunal de Contas vem passando por um processo de revisão para que a auditoria financeira-orçamentária das entidades da Administração Indireta seja somada a capacitação de gestores públicos, ampliação das hipóteses de atuação preventiva, sobretudo no que tange às licitações e ampliação de trocas com outros órgãos de controle com base na tecnologia da informação.²³

O controle externo das autarquias e da Administração Pública de um modo geral vive um momento de esplendor com os reflexos do neoconstitucionalismo no direito administrativo, pois a judicialização das políticas públicas, mesmo diante das reservas quanto a hipertrofia do Poder Judiciário, tem um saldo positivo na promoção de direitos fundamentais.

Desde a edição da Lei 9.784/1999 é possível perceber um salto do controle da Administração Pública decorrente do princípio da motivação dos atos administrativos, que amplia controle dos atos administrativos, sobretudo, nas hipóteses em que a atuação do Poder Público se baseia no uso do Poder Discricionário.²⁴

Uma última palavra precisa ser dirigida ao debate da autonomia das autarquias, que se destaca num consenso dogmático acinzentado pela prática da Administração Pública brasileira, pois as Autarquias continuam

22 FRANÇA, Philip Gil. *O controle da administração pública: tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p.76-112

23 AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André dos Santos; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. *A administração pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 347-407.

24 O professor Francisco Cavalcanti enfatiza a base da construção da teoria dos motivos determinantes na Alemanha. NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira et. al. *Comentários à Lei de Processo Administrativo Federal*. São Paulo: Saraiva, 2016. 149.

assombradas pelo Decreto-Lei 200/1967, que não avança em relação as distorções da engenharia burocrática introduzida no Brasil, nos anos 1930.²⁵

Nesse ponto devemos refletir sobre o processo de nomeação dos dirigentes da autarquia, que favorece significativamente interferência política do Governo em ambientes onde a matéria é estritamente técnica, sobretudo porque o recurso hierárquico impróprio guarda resíduos de regimes autoritários e está na agenda contemporânea da nossa Administração.

1.1 SOBRE AS AGÊNCIAS

As agências são espécies do gênero autarquia introduzidas na Administração Pública Indireta brasileira com advento da reforma gerencial do Estado. O Plano Diretor do Aparelho da Reforma do Estado fez alusão ao modelo de agência, em duas seções, que acabam por distinguir instituições de acordo com os objetivos dos núcleos de atuação do Estado a que se vinculam.

Por isso, o Ministério da Administração e Reforma do Estado, conduzido por Luiz Carlos Bresser Pereira, indicou a possibilidade das agências serem executivas e reguladoras. As primeiras foram referidas no núcleo de atividades exclusivas do Estado, ou seja, atividades administrativas indelegáveis, que não poderiam ser executadas por entes privados do mercado ou do terceiro setor.²⁶

A veste de agências executiva seria atribuída a autarquias e fundações com personalidade jurídica de direito público. Nesse caso, a seria possível supor mudança de natureza jurídica, mas atribuição de qualificação jurídica a instituições preexistentes, com base num plano político do Executivo federal.²⁷

No que diz respeito às agências reguladoras, o Plano Diretor da Reforma do A parelho do Estado não menciona o modelo de agência reguladora²⁸ de forma explícita na indicação do núcleo de bens e serviços

25 DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Direito administrativo pós-moderno*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. p. 173 e ss.

26 Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

27 Os requisitos para qualificação das autarquias ou fundações com personalidade jurídica de direito público em agências executivas são determinados pela Lei 9.649/1998.

28 Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno06.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

para o mercado, mas é inexorável a associação entre privatização e agências reguladoras.²⁹

Com os modelos de agência referidos se inserem em contextos totalmente diversos, é conveniente que a abordagem dos arquétipos se apresente em separado.

1.2 SOBRE AS AGÊNCIAS EXECUTIVAS

A reforma gerencial do Estado marca o tempo em que a qualificação jurídica de agência executiva pode ser atribuída a autarquias e fundações com personalidade jurídica de direito público com um debate inquinado de retórica e muitas dúvidas sobre o propósito desse projeto.

A proposta de qualificação jurídica com base nos requisitos da Lei 9.649/1998, propunha a atribuição de um título jurídico de caráter provisório para entidades da Administração Indireta a ser conferida para dezenas de instituições ocupadas de tarefas próprias do poder de polícia, regulação econômica e serviços sociais, que por sua natureza, não pudessem ser publicizados.³⁰

A argumentação dos intelectuais que apoiam a reforma gerencial sugere que o título de agência executiva foi concebido como instrumento de gestão para fomentar o controle de resultados da Administração Indireta. De acordo, com Eli Diniz a expansão da Administração Indireta no final dos anos 1960 e início dos anos 1970 favorece a formação dos cabides de emprego e a lavagem do dinheiro público – esse fenômeno é agravado pela insipiência da supervisão ministerial que acaba consagrando o controle administrativo de fachada.³¹

Irene Patrícia Nohara refere a reciclagem da Administração Pública, indicada pela reforma gerencial, destacando a coerência pela busca da eficiência, mas referindo o corte neoliberal da agenda. De fato, o modelo de agência executiva traz consigo essa ideia de reciclagem da Administração Indireta sem furtar as características fundamentais das autarquias.³²

29 SOUTO, Marcos Juruena Villela Souto. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*. 3. ed. atualizada, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 250 e ss.

30 A terminologia publicização é referida na Lei 9.637/1998 para discriminar a hipótese em que o Poder Executivo propõe a extinção de uma entidade da Administração Indireta, que atua no ensino, saúde, cultura, pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, tendo em vista a atribuição de suas competências para uma instituição privada sem fins lucrativo, qualificada como Organização Social.

31 DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

32 NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: o impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 77 e ss.

De acordo com a Lei 9.649/1998 a concessão do título de agência executiva realizada por decreto do chefe do Poder Executivo Federal depende da presença de dois requisitos. A autarquia ou fundação pública precisam apresentar plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional em andamento e firmar contrato de gestão como ministério supervisor.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro³³ sugeriu que a veste de agência executiva seria uma vantagem para entidades da Administração Indireta que passariam a atuar com mais autonomia em função do texto do parágrafo 8º do artigo 37 da CF/1988. Diogo de Figueiredo Moreira Neto³⁴ defendeu o elemento consensualidade como atributo contemporâneo da relação de tutela da administração Direta em relação à Administração Indireta.

O modelo de agência executiva foi até festejado no primeiro ato do espetáculo, mas a discricionariedade conferida ao Executivo, como indutor do processo de qualificação, favoreceu o estancamento dessa diretriz da reforma gerencial do Estado.

José dos Santos Carvalho Filho³⁵ sugere que a concessão do título mantém o status de autarquia de instituições que já portavam esse desenho jurídico, enunciando a manutenção do regime jurídico autárquico, com todas as prerrogativas e sujeições atribuídas classicamente às entidades com personalidade jurídica de Direito Público na Administração Indireta.

O regime jurídico das agências executivas seria diferenciado pela ampliação da autonomia e redução das sujeições atinentes regime jurídico administrativo das autarquias. Nas experiências realizadas pelo Governo Federal nos últimos quinze anos é possível perceber que a dilatação ou compreensão da autonomia das agências executivas depende da formatação do contrato de gestão, que apresenta inexorável viés político.³⁶

Já no que tange ao regime jurídico supostamente flexibilizado, faz-se necessário registrar a natureza constitucional da maioria das normas associadas às sujeições do regime publicista. Por isso a obrigação de selecionar servidores por meio de concurso público, o regime estatutário dos trabalhadores,

33 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30. ed. revisada, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense 2017. p. 599-600.

34 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas de direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. p. 36-42.

35 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31. ed. revisada, atualizada e ampliada, São Paulo: Atlas, 2017, p. 518-520.

36 JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 403.

a obrigação de licitar e os instrumentos de controle externo atinentes às agências executivas não foram suprimidos da agenda desses entes.

Cabe mencionar a alusão de Maria Sylvia Zanella Di Pietro a ampliação da Exceção ao dever de licitar disposto no art. 24 I e II da Lei 8666/1993.

De fato, a Lei 9.649/1998 indica a duplicação os valores de referência aludidos para a dispensa de licitação nos contratos de fornecimento de patamar considerado irrisório. Tal majoração, contudo, não implica numa flexibilidade apoteótica, pois os valores em reais, atribuídos como parâmetro para as dispensas do dispositivo mencionado na Lei Geral de Licitações, não sofrem atualização desde 1998, razão pela qual, mesmo numa economia de estabilidade inflacionária, se encontram nitidamente defasados.³⁷

Como já tivemos a oportunidade de destacar, o modelo de agência executiva se estabeleceu diante de um contexto legítimo em função do aprofundamento da corrupção durante o regime militar, que desconstituiu as virtudes do processo de descentralização administrativa iniciado timidamente nos anos 1930. Gustavo Justino de Oliveira³⁸ realça que o contrato de gestão foi destacado na administração francesa dos anos 1960 para realçar o controle do núcleo estratégico do governo, tendo vista a promoção de resultados mais eficientes para a gestão pública daquele país e tendo indicada que os idealizadores da reforma gerencial importaram esse fundamento, como tantos outros aplaudidos e citados pelos administrativistas brasileiros.

Contudo, o modelo de agência executiva à brasileira não se expandiu na nossa administração federal. Poucos estudos acadêmicos se lançam no debate da trajetória dessas instituições.

Algumas especulações sugerem que a transição entre PSDB e PT na presidência da república pode ter reduzido o salto proposto pelo plano diretor da reforma gerencial, mas talvez essa premissa não seja verdadeira, pois vários pilares da reforma gerencial foram mantidos, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a expansão dos colegiados com representação da sociedade civil no Poder Executivo, as privatizações, as Organizações Sociais.

37 A mesma regra é mantida no Projeto de Lei 559/2013 em curso, tendo em vista a substituição do atual regime de licitações públicas.

38 OLIVEIRA, Gustavo Justino. *Contrato de gestão*. São Paulo: Revista dos tribunais, 2008. p. 70.

1.3 DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

As agências reguladoras brasileiras derivam de política específica de intervenção do Estado na economia que se baseia nas diretrizes da reforma gerencial introduzida no Brasil nos anos 1990. Essa reforma administrativa introduz mudanças, na CF/1988, arraigada a uma noção de eficiência que prestigia a austeridade fiscal e a subsidiariedade – ponto que estimula o Estado a ampliar as formas de gestão não estatal.³⁹

Por isso a introdução das agências reguladoras na Administração Indireta brasileira se estabeleceu num contexto peculiar, com a expansão de um programa de privatização que alienou integralmente as ações de dezenas de estatais brasileiras. Nessa perspectiva o governo Federal criou um artifício de retórica na segunda metade dos anos 1990 para legitimar o programa nacional de desestatizado redefinido pela Lei 9.491/1997.⁴⁰

O programa de desestatização e a expansão da privatização das estatais no setor de energia e telefonia demandava uma proposta de reordenação do papel do Estado que tem as agências reguladoras como verdadeiras porta-estandartes. Nesse ponto é possível perceber uma identidade cronológica e uma congruência metodológica na associação entre privatização e agencificação.

Leonardo Vizeu apresenta um esboço gráfico em forma de pirâmide para sintetizar a arquitetura do novo modelo de regulação dos serviços públicos econômicos explorados pelo setor privado. Nessa perspectiva o especialista em direito econômico realça o papel mediador das agências reguladoras nos conflitos potencializados entre usuários de serviço público e concessionários implicadas na oferta da atividade administrativa.⁴¹



39 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: 34; Brasília: ENAP, 1998. p. 109-138.

40 BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Geração, 2014. p. 19-44.

41 FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de direito econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 210.

Pela posição gráfica ocupada pela agência reguladora é possível perceber a função mediadora da entidade e o patamar de destaque conferido ao Estado, agente responsável pela definição de diretrizes relativas à adequação do serviço público e parametrização de atividades de mercado com forte impacto social. O objetivo da agência reguladora, na representação acima, é potencializar o interesse público.

A noção de regulação remete a tutoria de serviços públicos exclusivos e não exclusivos do Estado, e nesse ponto aponta para a agência reguladora como poder concedente nos moldes da delegação de serviço público, disciplinada pela Lei 8987/1995, mas a regulação também se estende em a intervenção do Poder Público na vida privada, abrangendo a definição de regras de conduta, controle da polícia administrativa e equilíbrio do funcionamento do mercado.⁴²

O modelo de agências reguladoras dinamiza o referencial de regulação econômica no Brasil, mas não inaugura essa pauta de atuação do Estado. Desde o início do século XX, o Brasil introduziu unidades administrativas com esse fim na administração indireta, como o Departamento Nacional do Café e o Instituto do Açúcar e do Alcool. Regular a economia é uma função administrativa imputada ao estado brasileiro desde à CF/1934, mas durante a maior parte do século não havia uma forma institucional talhada especificamente para essa atribuição.⁴³

Alguns centros de regulação econômica continuam com a roupa de autarquia apesar de apresentarem regime jurídico mais próximo das agências reguladoras como o Banco Central e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica. As agências reguladoras podem ter seu lastro de atuação ampliado, passando a regular “serviços de utilidade pública” explorados por Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público em pactos de parceria, o que se observa a partir de 2009 na agenda da Agência Reguladora de Pernambuco - ARPE.

Inicialmente as agências reguladoras são consideradas um “modismo norte-americano”, ou seja, mais um instrumento jurídico que o direito administrativo importa com base num fenômeno internacional

42 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.(Org.). Direito regulatório: temas polêmicos. (In). DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da função reguladora adas agências diante do princípio da legalidade. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 27-38.

43 AGUILLAR, Fernando Herren. Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional. São Paulo: Atlas, 2006. P 113 e ss.

de agencificação.⁴⁴ Do ponto de vista do regime jurídico, as agências reguladoras, criadas como “autarquias sob regime jurídico especial”, estão cada vez mais próximas das autarquias e mais longe das autoridades independentes dos Estados Unidos e do Reino Unido.⁴⁵

Leonardo Vizeu tenta destacar um número mais pronunciado de características no ensejo de perceber as agências reguladoras como entendidas “*sui generes*”, mas, de fato, o que se aprofunda na apresentação da dogmática jurídica é uma certa sutileza mencionada em relação aos pontos derogatórios do seu regime jurídico autárquico, enfatizando a independência das agências em relação às influências externas e ao seu corpo técnico.⁴⁶

Mas a autonomia majorada das agências reguladoras se baseia em elementos muito sutis, na medida em que seu regime jurídico se apresenta estritamente com base no órgão deliberativo superior, formado por dirigentes nomeados com base na expertise técnica, crivo do Poder Legislativo e estabilidade provisória dos dirigentes, durante o tempo do mandato.

De acordo com a Lei 9.986/2000 os dirigentes das agências reguladoras são designados num expediente que destaca o crivo do Congresso Nacional, tais dirigentes são nomeados para cumprir um mandato fixo, gozando de relativa estabilidade durante o período do mandato, pois não podem ser exonerados “*ad nuntum*”, apesar de ser válida, as hipóteses de perda do cargo decorrentes de demissão por falta grave apurada em processo administrativo disciplinar e condenação transitada em julgado de ação de improbidade administrativa.

A autonomia diferenciada da agência reguladora foi destacada, na reforma gerencial⁴⁷, como eixo do regime jurídico especial da entidade e aparato fundamental para o aperfeiçoamento do Estado Regulador, por isso muitas dúvidas se apresentaram inicialmente quanto a medida da tutela imposta pelos órgãos supervisores da Administração Direta em

44 DI PIETRO, maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, Parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2015. p. 181-185.

45 MARTÍNEZ, Maria Salvador. Autoridades independientes. Barcelona: Ariel, 2002, p. 53-84.

46 FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Lições de Direito Econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 213-215.

47 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 264.

relação às agências. Um longo debate sobre o alcance do Poder Normativo das agências reguladoras foi incrementado no final dos anos 1990 com destaque para a tese do professor Francisco Queiroz Bezerra Cavalcanti.

Atualmente, o controle administrativo, realizado pelos ministérios em relação as agências, parece gozar de pacificação decorrente do julgamento da ADI 1886 pelo Supremo Tribunal Federal - STF. Alguns pontos foram definitivamente saneados: a) a supervisão ministerial não compromete a independência da agência reguladora; b) a avocação de competência das agências pelo executivo é lícita de acordo com o Decreto Lei 200/1967 e a Lei 9784/1999; c) o recurso hierárquico impróprio pode ser deflagrado em circunstâncias estritas dispostas no Parecer Normativo da AGU 51/2006.

Claudio Sales e Virginia Parente⁴⁸ criticam os parâmetros destacados pelo Governo para reconhecer a autonomia política das agências reguladoras, afirmando que o contingenciamento financeiro tem sido uma arma constante do governo do PT para amordaçar esses centros de regulação, que entre 2002 e 2007 chegaram a contar com um índice de 62% de furto no repasse de verbas relativas ao seu financiamento.

Marcelo Torres sinaliza outro fator que enfraquece as agências reguladoras ao apresentar pesquisa, mostrando altos índices de vacância nos quadros de pessoal, com maioria de trabalhadores temporários e terceirizados em meados de 2006.⁴⁹

A captura política ficou mais evidenciada quando o projeto de Lei 3.337/2004 foi encaminhado em regime de urgência para o Congresso Nacional. O documento desconstrói os elementos nos quais se embasa a autonomia das agências reguladoras, indicando um inexorável retrocesso. Tal projeto de lei recebeu mensagem de retirada em 14/03/2013.

Ainda no contexto da captura política, é possível supor os acordos fechados entre Poder Executivo e Legislativo para a aprovação de dirigentes, com base na repartição do bolo político-partidário de alianças dos partidos da base do governo também indicam uma forma de precarização da autonomia, ou seja, uma espécie de loteamento das agências.⁵⁰

48 INSTITUTO ACENDE BRASIL. O desafio das agências reguladoras. Disponível em: <http://www.acendebrasil.com.br/media/boletins/arquivos/Energia_02.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2017.

49 TORRES, Marcelo Douglas Figueiredo. Agências, contratos e oscips: a experiência pública brasileira. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 102-105.

50 Loteamento político mina as agências reguladoras. Valor Econômico. Edição de 19-1-2005.

Como se não bastasse a captura política, as agências reguladoras têm sido alvo constante de uma captura econômica avassaladora.

Estudo de Claudio Sales⁵¹ revela que entre as 10 (dez) agências reguladoras criadas no Âmbito Federal, 8 (oito) já sofreram intervenções decorrentes de escândalos de corrupção. A operação Porto Seguro da Polícia Federal em 2012 nos dá notícia de que essa página da nossa história ainda não foi virada. Eminente voto do Desembargador e professor Francisco Cavalcanti, com base em Maria Salvador Martínez inaugura o reconhecimento “*capture theroxy*” pelo Poder Judiciário no Brasil.

No espaço dessa discussão sobre as agências reguladoras no Brasil mais uma vez se apresenta uma proposta de unificação do seu um regime jurídico. O projeto de lei 52/2013, que foi aprovado pelo Senado reitera o propósito de manter dirigentes com capacidade técnica de auto nível, mas atribui parcela da atual competência das agências reguladoras para os Ministérios, conforme observamos a seguir:

O projeto trata de exigências para o cargo de diretor e de critérios de independência na elaboração dos planos de ação das agências. Também prevê sabatina para o indicado ao cargo de ouvidor de agência reguladora. De acordo com o projeto, será exigida a apresentação anual de uma prestação de contas ao Congresso por parte das agências e a efetivação dos planos estratégicos e de gestão, que devem conter metas, mecanismos e fontes de recursos. Além disso, o projeto estabelece cinco anos de mandato para os dirigentes das agências, vedada a recondução.

Uma das principais mudanças do relatório é a divisão de competências entre os ministérios e as agências. O texto de Simone Tebet retira alterações das leis específicas de cada uma das agências reguladoras. Essas alterações, segundo a relatora, deslocariam as principais competências para os ministérios supervisores, como é o caso de celebração dos contratos de concessão e aplicação de sanções mais graves.⁵²

51 INSTITUTO ACENDE BRASIL. Instituto propõe mudanças em projeto de lei das agências reguladoras. Setorial News, 28/02/2007. Disponível em: <http://www.acendebrasil.com.br/media/imprensa/2007_02_28_Setorial%20News.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2017.

52 SENADO NOTÍCIAS. Lei das Agências Reguladoras é aprovada em comissão. Disponível em:<<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/23/lei-das-agencias-reguladoras-e-aprovada-em-comissao>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

E as perguntas subjacentes a essa discussão são: Qual o futuro das agências reguladoras no Brasil? A aprovação do projeto 52 vai atribuir às agências aquela autonomia sugerida no despontar da reforma gerencial? Ou os ministérios vão assumir as competências necessárias para o esvaziamento do Poder Regulatório das agências?

Não é tempo de fazer afirmações conclusivas sobre o regime jurídico especial das agências reguladoras, mas uma reflexão sobre as autarquias brasileiras é substancialmente válida para reconhecermos o peso das nossas raízes na Administração Pública e perceber que o direito administrativo brasileiro poderia deixar o decreto-lei 200/1967 no passado.

Para tanto não basta a definição de um paradigma normativo novo, é necessário renovar a essência da Administração Indireta e promover mudanças para suavizar o patrimonialismo, ampliar a transferência e concretizar o controle de resultados.

CONCLUSÃO

No que diz respeito às fundações com personalidade jurídica de direito público, criadas antes da emenda constitucional, não há que se falar na alteração da personalidade ou do regime jurídico de direito público, por isso a Administração Pública no Brasil possui fundações com personalidade jurídica de direito público e fundações com personalidade jurídica de direito privado.

Já no que tange ao regime jurídico supostamente flexibilizado, faz-se necessário registrar a natureza constitucional da maioria das normas associadas às sujeições do regime publicista. Por isso a obrigação de selecionar servidores por meio de concurso público, o regime estatutário dos trabalhadores, a obrigação de licitar e os instrumentos de controle externo atinentes às agências executivas não foram suprimidos da agenda desses entes.

Não é tempo de fazer afirmações conclusivas sobre o regime jurídico especial das agências reguladoras, mas uma reflexão sobre as autarquias brasileiras é substancialmente válida para reconhecermos o peso das nossas raízes na Administração Pública e perceber que o direito administrativo brasileiro poderia deixar o decreto-lei 200/1967 no passado.

Para tanto não basta a definição de um paradigma normativo novo, é necessário renovar a essência da Administração Indireta e promover

mudanças para suavizar o patrimonialismo, ampliar a transferência e concretizar o controle de resultados.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André dos Santos, MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. *A administração pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional*. São Paulo: Atlas, 2006.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. 1ed. São Paulo: Geração, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31. ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. *Ensaio avançado de controle interno: profissionalização e responsividade*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Instituições de Direito Administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1936.

CRETELLA JUNIOR, José. *Direito Administrativo Brasileiro*. v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30. ed. revisada, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense 2017.

_____. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, Parceria público-privada e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2015.

_____.(Org.). *Direito regulatório: temas polêmicos*. (In). DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Direito administrativo pós-moderno*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de direito econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FONSECA, Tito Prates da. *Lições de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, São Paulo: Freitas Bastos, 1943.

FRANÇA, Philip Gil. *O controle da administração pública: tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

Fundação - Autarquia - Legião Brasileira De Assistência. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45716/44055>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

INSTITUTO ACENDE BRASIL. *O desafio das agências reguladoras*. Disponível em: <http://www.acendebrasil.com.br/media/boletins/arquivos/Energia_02.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. *Instituto propõe mudanças em projeto de lei das agências reguladoras*. Setorial News, 28/02/2007. Disponível em: <http://www.acendebrasil.com.br/media/imprensa/2007_02_28_Setorial%20News.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2017.

JAPPUR, José. Declínio das Autarquias. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 127, I a X, jan./mar. 1977.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

_____. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

MARTÍNEZ, Maria Salvador. *Autoridades independientes*. Barcelona: Ariel, 2002.

MELLO, Celso Antônio bandeira de. *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

MODESTO, Paulo. (Coord.). *Nova organização administrativa brasileira*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas de direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NETO DE ARAÚJO, Edmir. As Fundações Públicas e a Nova Constituição. *Revista da Procuradoria Geral do Estado*, dezembro de 1989.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira et. al. *Comentários à Lei de Processo Administrativo Federal*. São Paulo: Saraiva, 2016.

NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: o impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. *Contrato de gestão*. São Paulo: Revista dos tribunais, 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: 34; Brasília: ENAP, 1998.

SENADO NOTÍCIAS. *Lei das Agências Reguladoras é aprovada em comissão*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/23/lei-das-agencias-reguladoras-e-aprovada-em-comissao>>. Acesso em: 05/ abr. 2017.

SOUTO, Marcos Juruena Villela Souto. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*. 3ed. atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. 1ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TORRES, Marcelo Douglas Figueiredo. *Agências, contratos e oscips: a experiência pública brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.