



A INTERVENÇÃO MINISTERIAL NO CASO DE OMISSÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Alexandre Rosa Lopes¹
Alexander Fabiano Ribeiro Santos²
Daniel Bastos Marwell³

RESUMO: O estudo da viabilidade de intervenção dos ministérios nas agências reguladoras integra grandes áreas do direito constitucional e administrativo, e mais especificamente o controle da Administração Pública. Nesse sentido, a presente pesquisa se vale de instrumentos jurídicos, a partir da análise do quadro normativo atual, para investigar o controle diante de eventuais omissões das agências reguladoras na implementação de políticas públicas. A pesquisa é motivada pelas recentes disputas entre o Governo e as agências, notadamente a ANEEL e a Anvisa. O propósito é estabelecer parâmetros para a resposta às principais dúvidas sobre o controle, de forma a preservar a autonomia das agências reguladoras e o controle por órgão imparcial e equidistante. Conclui-se que a resistência à aplicação de políticas públicas, manifestada pela demora irrazoável em responder às demandas regulatórias, pode ser considerada uma forma de abuso da autonomia, porém, em alguns casos a inação estratégica da agência pode ser uma alternativa positiva, diante da presença de graves riscos para a tomada da decisão açodada. Portanto, a verificação da omissão das agências reguladoras sempre dependerá da investigação particular do caso concreto.

Palavras-chaves: Agências Reguladoras; Supervisão Ministerial; Omissão; Políticas Públicas.

ABSTRACT: The study of the feasibility of intervention by ministries in regulatory agencies integrates large areas of constitutional and administrative law, and more specifically the control of Public Administration. In this sense, this research uses legal instruments, based on an analysis of the current regulatory framework, to investigate control in the face of possible omissions by regulatory agencies in the implementation of public policies. The research is motivated by the recent disputes between the government and the agencies, notably ANEEL and Anvisa. The aim is to establish parameters for answering the main questions about control, to preserve the autonomy of regulatory agencies and control by an impartial and equidistant

¹ Alexandre Rosa Lopes. Professor e Advogado e Consultor Legislativo da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre e Doutor em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). *Lattes* ID: <http://lattes.cnpq.br/6386221085359190>. *ORCID*: <https://orcid.org/0009-0007-5152-7653>. *E-mail*: alexandrosalopes@yahoo.com.br.

² Alexander Fabiano Ribeiro Santos. Professor e Advogado atuante no Estado do Mato Grosso e Distrito Federal. Doutor em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, Brasília. *Lattes* ID: <http://lattes.cnpq.br/2381997215588019>. *ORCID*: <https://orcid.org/0000-0001-7042-8844>. *E-mail*: afrsddf@gmail.com.

³ Daniel Bastos Marwell. Professor e Agente de Polícia Classe Especial da Polícia Civil do Distrito Federal. Mestre e Doutor em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). *Lattes* ID: <http://lattes.cnpq.br/4695810354527753>. *ORCID*: <https://orcid.org/0000-0003-4409-4064>. *E-mail*: danielbastosmarwell@gmail.com.





arbitrator. The conclusion is that resistance to the application of public policies, manifested by the unreasonable delay in responding to regulatory demands, can be considered a form of abuse of autonomy, but in some cases the strategic inaction of the agency can be a positive alternative, given the presence of serious risks for making a hasty decision. Therefore, the verification of the omission of regulatory agencies will always depend on the specific case.

Keywords: Regulatory Agencies; Ministerial Supervision; Omission; Public Policies.

1. INTRODUÇÃO

A interação entre as agências reguladoras e os ministérios supervisores é pautada por grandes complexidades, considerando que aos ministérios cabe a formulação de políticas públicas e às agências reguladoras a implementação dessas políticas. Ocorre que não há uma definição clara entre os limites da formulação e implementação das políticas públicas e o resultado das políticas depende, em muitos casos, da implementação efetivada pelas agências. Nesse contexto, é possível que as agências reguladoras não implementam a política no tempo esperado pelo Governo, o que gera questionamentos a respeito das possíveis intervenções nos ministérios nas agências, em razão dessa omissão.

Assim, o presente artigo se propõe a examinar os parâmetros e a legitimidade da intervenção ministerial nas agências reguladoras em situações de omissão decisória. Para contextualizar a relevância desse debate, será utilizado como exemplo os recentes conflitos entre o Governo e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). O objetivo dos relatos desses exemplos é ilustrar a pertinência e atualidade das discussões, sem, contudo, adentrar nas justificativas dos casos concretos, mas sim utilizá-los para demonstrar a ocorrência real de tais disputas.

O conflito entre o Ministério de Minas e Energia e a ANEEL é intensificado e tornado público, em 13 de agosto de 2024, quando, em audiência na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, o Ministro acusou a ANEEL de descumprir prazos e de não avaliar tempestivamente matérias essenciais, presentes nas Medidas Provisórias 1.212/2024 e 1.232/2024, bem como os Decretos 11.835/2023 e 12.068/2024, assim não se atentando às relevantes políticas públicas formuladas pelo Governo (Ministro [...], 2024).

Em 20 de agosto de 2024, o Ministro de Minas e Energia cobrou agilidade da ANEEL na análise de processos, ameaçando uma possível intervenção, conforme expresso no Ofício nº 368/2024/GM-MME (Brasil, 2024). Essa comunicação oficial gerou significativa repercussão, sendo amplamente noticiada pela mídia. (Governo [...], 2024).



Em 22 de agosto de 2024, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) requereu uma medida cautelar para impedir qualquer intervenção do Ministério de Minas e Energia na Aneel, em defesa da autonomia regulatória da agência (Brasil, 2024).

Em 26 de agosto de 2024, o Diretor-Geral da ANEEL rebateu as críticas do Ministro, defendendo a autonomia da Agência e reiterando que a fiscalização de suas atividades compete ao TCU, e não ao Poder Executivo Central (Diretor-Geral, 2024).

Ampliando o escopo da disputa, o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, manifestou insatisfação com a Anvisa em 23 de agosto de 2024, durante a inauguração de uma fábrica de medicamentos, criticando a suposta demora da agência na liberação de novos remédios (Governo [...], 2024). Essa declaração gerou uma resposta imediata do presidente da Anvisa, que, por meio de uma carta aberta, defendeu a atuação técnica e autônoma da agência, refutando as críticas presidenciais (Anvisa, 2024).

No mesmo contexto, o Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Reguladoras (Sinagências) emitiu, em 24 de agosto de 2024, uma nota pública ressaltando a importância da valorização da regulação, criticando os cortes orçamentários e a insuficiência de servidores nas agências (Anvisa [...], 2024). A nota enfatiza a já conhecida dificuldade enfrentada por órgãos como a Anvisa, que há tempos reporta a escassez de recursos humanos, agravando os desafios regulatórios e comprometendo a eficiência das suas atividades.

A análise do conflito entre as agências reguladoras e os Ministérios estaria incompleta sem mencionar um fato essencial, que constitui um dos principais pontos de tensão nessa disputa. Em 7 de agosto de 2024, o Tribunal de Contas da União (TCU) proferiu uma decisão de grande repercussão, ao declarar-se incompetente para controlar atos do Presidente da República de natureza política, os quais estão sujeitos à apreciação do Senado Federal (Análise [...], 2024). Essa decisão contrariou interesses do governo ao reafirmar a autonomia nas nomeações de dirigentes das agências reguladoras, reconhecendo que tais nomeações são atos complexos e de natureza política, não passíveis de revisão pelo TCU (TCU [...], 2024).

No caso específico julgado pelo TCU, decidiu-se que não cabe ao Tribunal determinar se é irregular que o presidente da Anatel, após cumprir um mandato de dois anos como diretor, possa exercer um mandato adicional de cinco anos como diretor-presidente. O efeito prático dessa decisão é que um diretor pode ocupar a liderança da agência por mais de cinco anos, limitando a capacidade do governo eleito de fazer novas nomeações durante seu mandato.



Assim, em decorrência da decisão do TCU, o governo central enfrentará limitações na nomeação das presidências das principais agências reguladoras, como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine).

Essa posição adotada pelo TCU, ao reconhecer a natureza política e, portanto, fora do seu alcance de controle, das nomeações de conselheiros e presidentes das agências reguladoras, gerou significativa insatisfação no governo, sobretudo em um contexto em que o Poder Central critica a lentidão processual das agências e a consequente falta de alinhamento com as políticas públicas formuladas pelo Executivo.

Com base nesse panorama, o presente estudo propõe-se a responder à seguinte **pergunta**: considerando a autonomia das agências reguladoras, a alegada demora no cumprimento de prazos normativos pode justificar a intervenção dos Ministérios nas atividades dessas agências?

Para tanto, o estudo será **estruturado em três capítulos**. O primeiro capítulo apresentará os contornos atuais da autonomia das agências reguladoras; o segundo analisará se a omissão das agências pode configurar um abuso dessa autonomia; e o terceiro identificará o órgão competente para resolver os conflitos entre os Ministérios e as agências reguladoras. O **objetivo** é examinar o controle dos atos das agências reguladoras em casos de silêncio administrativo, estabelecendo parâmetros de controle com base em princípios de *design* institucional, a análise das motivações da autonomia das agências reguladoras, por meio da pesquisa **bibliográfica multidisciplinar**.

2. QUAIS SÃO OS ATUAIS CONTORNOS DA AUTONOMIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS?

No final do século passado, o **modelo do Estado Social** enfrentou desafios como o esgotamento da capacidade de investimento e a insustentabilidade fiscal, o que tornou necessário reformar a Administração Pública. No Brasil, essa mudança começou na década de 1990, motivada por crises fiscais, políticas e administrativas, conforme descrito por Bresser (1996). A **privatização de diversas empresas estatais** foi uma das respostas a essas crises, transferindo para a iniciativa privada a exploração de serviços públicos e atividades econômicas relevantes.

O **surgimento das agências reguladoras** no Brasil está intimamente ligado ao



processo de desestatização dos anos 1990. Essas agências foram instituídas como parte das reformas administrativas do período, com o objetivo de promover a eficiência na prestação dos serviços públicos, um princípio consagrado pela Emenda Constitucional n.º 19/1998.

Além disso, as agências reguladoras foram criadas para promover um **ambiente mais seguro, sustentável e previsível**, de forma a viabilizar investimentos privados no país, permitindo um ambiente econômico mais estável e atrativo para o setor privado.

Portanto, no contexto brasileiro, o surgimento das agências reguladoras foi **resultado da necessidade de atrair investimentos privados**, por meio da redução do risco regulatório para os investidores, especialmente no processo de privatização ocorrido na década de 1990. Como argumenta Marques Neto (2003, p. 9), o antigo modelo de intervenção estatal, pautado pelo interesse público, justificava uma atuação extremamente discricionária das empresas estatais, frequentemente em detrimento dos interesses privados. O Estado, como ente controlador, tinha liberdade para exercer condutas que, em outras circunstâncias, seriam consideradas abusivas, como a fixação de preços elevados para insumos essenciais a outras indústrias, sem que isso fosse visto como um desrespeito às regras de concorrência.

Nesse sentido, as agências reguladoras brasileiras, constituídas como autarquias sob regime especial, são caracterizadas por um conjunto de prerrogativas que possibilitam maior **autonomia**. Entre essas prerrogativas, destacam-se a organização colegiada com mandatos de prazo fixo e não coincidentes, a vedação de exoneração *ad nutum* de seus dirigentes, a independência decisória ampliada por funções normativas e adjudicantes, e a autonomia financeira e orçamentária, conforme aponta Sergio Guerra (2004, pp. 14, 15).

Destaca-se que a **nomeação dos dirigentes das agências conta com a participação do Poder Legislativo**, o que reforça sua autonomia em relação ao Poder Executivo. A exoneração desses dirigentes só é permitida nas hipóteses previstas em lei, mesmo quando o mandato de um dirigente se estende para além do mandato do chefe do Executivo que o indicou. Assim, as agências reguladoras foram criadas com o **propósito de promover a intervenção indireta no mercado**, dada que a execução de muitos serviços públicos foi transferida ao setor privado. Diante da dificuldade do Estado em gerir de forma eficiente alguns serviços, foi necessário criar entidades com poder para regulamentar, controlar e fiscalizar essas atividades, como explica Gasparini (2009, pp. 344, 345). Essas agências, portanto, têm como função regular serviços públicos cuja execução passou a ser realizada por particulares, sendo



responsáveis por uma série de atribuições, desde a regulamentação dos serviços até a aplicação de sanções e a resolução de conflitos, conforme detalha Di Pietro (2014, pp. 470, 471).

Em síntese, o Estado, como a instância máxima de promoção do equilíbrio social, deve intervir de maneira ativa no contexto socioeconômico, político e cultural. Essa **intervenção, muitas vezes, ocorre por meio de regras regulatórias** que, sem comprometer o direito à livre iniciativa, visam criar harmonia social e promover a segurança jurídica. A regulação, nesse sentido, é orientada para alcançar efeitos desejáveis, como a promoção da saúde, da educação e da concorrência. O sucesso dessa intervenção depende da coerência na formulação das normas, da participação dos atores envolvidos e da divisão de responsabilidades entre o Estado e os cidadãos, conforme argumentam Sheehy e Feaver (2011).

Percebe-se que a causa originária da instituição das agências reguladoras é a criação de um ambiente regulatório mais estável e seguro, capaz de atrair investimentos, o que legitima e justifica a autonomia das agências, frente a interesses e agendas políticas transitórias. Assim, em razão da autonomia funcional a agência é a **última instância administrativa**, ou seja, o Poder Executivo Central não tem o poder de anular ou revogar as suas decisões.

A autonomia impede o **recurso hierárquico ou a revisão ex officio**, limitando a atuação do Executivo à fixação de diretrizes gerais de políticas públicas, em conformidade com as orientações previamente estabelecidas pelo Poder Legislativo.

Contudo, a **autonomia das agências reguladoras não representa uma liberdade ilimitada e incondicional**. De fato, o conceito de autonomia, por definição, implica a liberdade de agir dentro de limites estabelecidos por uma instância normativa superior. Não há um conceito universal de autonomia; sua definição é resultado da interpretação de cada caso específico, já que os limites podem variar consideravelmente conforme o contexto.

O modelo de autonomia das agências reguladoras, caracterizado por uma "autonomia reforçada", que qualifica o regime especial das agências, difere da autonomia geralmente atribuída aos demais entes da administração indireta. Entretanto, essa liberdade é sempre condicionada pela **necessidade de observância das políticas públicas** definidas pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo.

A autonomia das agências reguladoras foi questionada no Parecer Normativo AGU/AC-051, de 2006. No caso analisado, envolvendo a ANTAQ, a Advocacia Geral da União (AGU) concluiu pela manutenção da decisão da agência, pois se encontrava dentro de sua



competência finalística. Assim, o recurso hierárquico impróprio não foi provido, reforçando que, quando uma decisão regulatória está em conformidade com as políticas públicas do setor, não cabe a revisão ministerial.

Contudo, a AGU, em seu Parecer Normativo, reforçou que, em caso de disputa entre Ministérios e agências reguladoras quanto à fixação de competências, ou divergências de atribuições, **a questão deve ser submetida à Advocacia-Geral da União**, cujas orientações normativas vinculam as agências.

Assim, nos termos do Parecer AGU/AC-051 de 2006, a AGU sustenta a possibilidade do **manejo do recurso hierárquico impróprio** contra decisões das agências reguladoras em **três hipóteses**: (1) quando essas decisões dizem respeito às atividades administrativas das agências; (2) quando ultrapassam os limites de suas competências materiais definidos em lei ou regulamento; e (3) quando violam as políticas públicas definidas pela Administração Direta. O parecer estabelece que, nessas situações, os Ministérios podem rever os atos das agências de ofício ou mediante pedido/recurso da parte interessada.

Entretanto, entendemos que o Parecer AGU/AC-051 de 2006 merece reforma considerando as razões enunciadas abaixo e em razão do novo quadro normativo estabelecido pela atual Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019).

O recurso hierárquico impróprio, ao restabelecer uma instância de julgamento superior, coloca em xeque a própria essência da autonomia das agências reguladoras. A exigência de que as agências sigam estritamente as políticas públicas estabelecidas pela Administração Central, **sem uma delimitação clara dos limites da formulação das políticas públicas**, abre margem para interpretações casuísticas. É possível que sob a justificativa do descumprimento de políticas públicas o Poder Executivo Central reveja as decisões das agências, a partir de interesses casuísticos e arbitrários, comprometendo a segurança jurídica e as funções das agências reguladoras.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 411), ao tratar da tutela e do controle administrativo, diferencia a tutela da hierarquia, esclarecendo que a tutela é um controle previsto em lei, aplicável às entidades da Administração Indireta, como as agências reguladoras. Di Pietro destaca que o **recurso hierárquico impróprio contra atos da Administração Indireta é excepcional e só pode ser utilizado se houver previsão legal expressa**. A ausência de tal previsão na Constituição, no Decreto-Lei nº 200/67, ou nas leis que regem as agências



reguladoras, impede o manejo regular do recurso hierárquico.

Hely Lopes Meirelles corrobora essa visão, argumentando que as autarquias, incluindo as agências reguladoras, **não atuam por delegação, mas sim por direito próprio, com autoridade pública conferida pela lei que as criou**. Meirelles enfatiza que a tutela administrativa exercida pelo Estado sobre as autarquias deve ser finalística, e qualquer modalidade de controle, incluindo o recurso hierárquico impróprio, precisa ser expressamente prevista em lei, com regulamentação adequada de seu processo e efeitos. Sem essa previsão, a subordinação hierárquica das agências a qualquer entidade estatal seria contrária à sua natureza autárquica e comprometeria sua autonomia.

Ressalta-se que o **direito de petição**, previsto na Constituição Federal, não justifica a adoção do recurso hierárquico impróprio contra as decisões das agências reguladoras, pois tal medida **contrariaria o sistema institucional desenhado pelo ordenamento jurídico brasileiro**. Permitir que o Poder Central tenha a palavra final sobre as decisões das agências tornaria inócua a vedação à exoneração *ad nutum* de seus dirigentes, comprometendo a autonomia institucional dessas entidades, na medida em que o Poder Central poderia reformar as decisões das agências, em qualquer caso que entender afronta à política pública.

Ademais, o recurso hierárquico impróprio não encontra amparo no Decreto-Lei nº 200/67, que, ao listar os instrumentos de supervisão ministerial, não prevê essa modalidade de recurso. Embora possa ser argumentado que, à época da edição do Decreto, as agências reguladoras ainda não existiam, tal fato apenas reforça a impossibilidade de utilizar esse diploma normativo como fundamento legítimo para essa espécie de controle. **O Decreto-Lei nº 200/67 foi recepcionado como lei, devendo respeitar o princípio da especialidade e temporalidade em relação às leis que instituem cada agência reguladora e a Lei das Agências Reguladoras**, cuja leitura decorre a interpretação que as decisões das agências representam a última instância administrativa.

Assim, se suas decisões se as decisões das agências reguladoras podem ser revertidas ou anuladas por ministérios ou pela AGU, a existência das agências se torna um desperdício de tempo e recursos, já que, na prática, elas se transformam em meras etapas preliminares para a decisão final do Poder Executivo. Essa **duplicidade de estruturas administrativas**, com funções redundantes, não se alinha aos princípios de eficiência e economicidade.

Além disso, o recurso hierárquico impróprio, ao ser baseado em uma suposta violação



de política pública, **cria uma admissibilidade abrangente e subjetiva**, que pode ser manipulada para justificar a revisão de qualquer decisão das agências reguladoras. Isso confunde o juízo de admissibilidade com o mérito do recurso, ampliando a possibilidade de interferência ministerial.

Ademais, faz-se necessária a reformulação do Parecer AGU/AC-051 de 2006, em atenção a Lei nº 13.848/2019, que consolidou as regras gerais sobre gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras no Brasil.

A Lei nº 13.848/2019, em seu artigo 3º, estabelece a natureza especial das agências reguladoras, caracterizada pela **ausência de tutela ou subordinação hierárquica, autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira**, além da investidura a termo de seus dirigentes e da estabilidade durante os mandatos. Essas disposições consagram a autonomia como um atributo fundamental das agências, para que as decisões sejam tomadas com base em critérios técnicos, livres de interferências políticas diretas.

3. A OMISSÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS PODE CARACTERIZAR ABUSO DE SUA AUTONOMIA?

Compreendida as origens, causas e limites da autonomia das agências reguladoras, percebe-se a **inadequação do recurso hierárquico impróprio**, no caso de alegado descumprimento de política pública. Porém, e se as agências reguladoras, diante de uma política pública estabelecida, se omitem na sua implementação? O silêncio administrativo, caracterizado pela ausência de regulamentação, pode representar a violação da política pública, que permitira a intervenção do ministério supervisor?

De fato, a omissão por parte das agências reguladoras pode configurar uma **falha regulatória, caracterizando-se como abuso de autonomia**. A inação, quando a agência deveria se manifestar ou decidir sobre questões sob sua competência, é um exemplo claro dessa omissão. Tal omissão pode ocorrer tanto pela falta de normatização quanto pela demora na fiscalização ou na deliberação sobre matérias sujeitas a processo administrativo, em desacordo com as normas e prazos estabelecidos, como na Lei nº 9.784/1999, que rege o processo administrativo no âmbito federal. Conforme Bandeira de Mello (2013, p. 417), quando a administração se mantém inerte diante da necessidade de se pronunciar, seja por provocação de um administrado ou por necessidade de controle sobre atos de outros órgãos, configura-se o



que se denomina silêncio administrativo. Saddy (2013) complementa ao definir o silêncio administrativo como uma inatividade formal ou omissão específica, ocorrendo quando, após o decurso do tempo, a administração não apresenta resposta, seja por previsão normativa, decisões judiciais ou contratos.

Os **efeitos do silêncio administrativo** são variados, mas, em regra, a ausência de decisão dentro do prazo legalmente estipulado não gera consequências automáticas; a administração pode decidir extemporaneamente, ainda que tal demora cause transtornos aos interessados que aguardam uma resposta. Di Pietro (2014, p. 204) observa que o silêncio pode, em determinadas situações, ser interpretado como uma forma tácita de aprovação ou autorização, mas esse efeito só ocorre quando há previsão legal expressa para tal interpretação. A autora enfatiza que, no direito brasileiro, o silêncio pode significar uma manifestação de vontade e produzir efeitos jurídicos, desde que a legislação estabeleça claramente essa possibilidade.

Com o objetivo de **evitar a mora ou omissão por parte da Administração Pública**, o legislador buscou estabelecer normas básicas no processo administrativo, como a instituição de prazos para a realização de atos, garantidos pelo princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal. A procedimentalização dos atos administrativo, conforme prevista na Lei nº 9.784/1999, visa objetiva a tempestividade dos atos.

Por outro lado, a demora ou omissão das agências em tomar decisões **coloca em risco a integridade dos processos normativos e pode levar à judicialização de questões que deveriam ser resolvidas administrativamente**. A substituição de decisões administrativas por decisões judiciais pode comprometer a qualidade das análises, que dependem de conhecimento técnico especializado, como apontado por Guerra (2005, p. 272). Além disso, Di Pietro (2014) argumenta que a omissão das agências pode ser contestada por meio de mandado de injunção ou ação direta de inconstitucionalidade por omissão, sendo também possível a responsabilização civil das agências por perdas e danos decorrentes de sua inação.

A substituição das decisões das agências por sentenças judiciais, além de enfraquecer a confiança e a credibilidade dessas entidades, **pode desestabilizar os setores regulados, prejudicando a implementação de políticas públicas e causando efeitos adversos no mercado e na sociedade**. Como destaca Guerra (2005), a interferência judicial em atos regulatórios, que envolvem escolhas discricionárias fundamentadas em critérios técnicos, pode



romper a harmonia e o equilíbrio dos sistemas regulados, gerando consequências negativas para todos os envolvidos.

Em suma, a omissão das agências reguladoras pode frustrar a execução das políticas públicas, **comprometendo a concretização dos objetivos governamentais**. Políticas públicas funcionam como instrumentos que orientam a ação estatal, direcionando a aplicação correta das leis para que os atos administrativos reflitam os propósitos definidos no ordenamento jurídico, como argumenta Vanice Regina Lírio do Valle (2009, p. 72). A administração pública, ao exercer suas competências, deve ir além da mera observância formal da lei, buscando efetivar os direitos estabelecidos no texto legal.

A urgência de determinadas políticas públicas, especialmente aquelas diretamente relacionadas à dignidade da pessoa humana, como saúde e educação, não permite suspensão ou adiamento, mesmo diante da complexidade teórica ou das dificuldades práticas. Valle (2009, p. 72) ressalta que esses temas, por sua importância intrínseca, exigem ação imediata e não podem esperar pela maturação de um debate acadêmico ou teórico.

Os objetivos de governo são materializados por meio de políticas públicas, que articulam e coordenam a atuação de agentes públicos e privados, além de alocar recursos para alcançar interesses públicos relevantes (Marques Neto, 2009, p. 86). As políticas públicas traduzem as plataformas eleitorais em ações e programas concretos, capazes de operar mudanças ou produzir resultados efetivos no mundo real. Souza (2006, p. 26) sintetiza essa perspectiva ao definir políticas públicas como o campo que busca "colocar o governo em ação", analisando e, quando necessário, propondo ajustes no curso dessas ações.

Segundo Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 265), **políticas públicas representam um problema de direito público em sentido amplo**, sendo programas de ação governamental voltados para a coordenação dos meios estatais e atividades privadas, visando a realização de objetivos socialmente relevantes. A discricionariedade no campo das políticas públicas, conforme Bucci, está intimamente ligada à formação do interesse público, refletindo a **necessidade de coordenação estatal para o alcance de tais objetivos**.

Thomas Dye (2013, p. 2) oferece uma definição simplificada, mas eficaz, ao afirmar que **políticas públicas são tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer**. Essa definição abrange as diversas funções do Estado, desde regular comportamentos até organizar burocracias e distribuir benefícios. As políticas regulatórias, em particular, se desenvolvem em



uma dinâmica pluralista, que demandam a interação de diversos atores, forças e interesses para a aprovação e implementação.

Ora, se a política pública é definida como uma escolha de governo entre fazer ou não fazer; caso o Poder Central opte por fazer, teoricamente, **não compete a agência reguladora, por meio da inação prolongada, frustrar essa iniciativa central.**

Contudo, a fase de implementação das políticas públicas é especialmente crítica para as agências reguladoras. Nessa etapa, as decisões sobre como resolver os problemas **identificados são executadas para atingir as metas e objetivos traçados na fase de formulação.** Maria das Graças Rua (2013) ressalta que políticas públicas envolvem uma série de decisões estratégicas que vão **além de uma simples escolha política**, exigindo um conjunto de ações coordenadas para efetivar as decisões tomadas.

A concretização das competências legalmente atribuídas às agências reguladoras exige a tomada de decisões administrativas que respondam às demandas apresentadas. Como observa Marrara (2021, p. 20), **muitas vezes, pior do que uma decisão ruim, que pode ser revista por meio de recursos, é a ausência de decisão.** A inação ou o silêncio administrativo, especialmente em situações que requerem atos estatais para a liberação de atividades exploradas por particulares, pode gerar cenários críticos tanto para os administrados quanto para setores econômicos. Nesses casos, a falta de uma manifestação estatal pode levar os indivíduos a agirem ilicitamente, sem o respaldo de um ato administrativo que o ordenamento jurídico exige como requisito para a exploração de determinadas atividades.

É possível que o abuso do poder regulatório se manifeste por omissão, conforme disposto na Lei nº 13.874/2019, quando uma agência, provocada ou não, deixa de editar atos regulatórios necessários para disciplinar eventos ou fatos econômicos que demandam uma normatização. O silêncio administrativo, nesse contexto, pode frustrar setores ou agentes privados que dependem de uma manifestação estatal. Dada a importância dos atos regulatórios das agências para a dinâmica de mercado, a omissão ou o retardamento injustificado pode resultar em prejuízos sociais e incentivar comportamentos inadequados ou ilegais, como a corrupção ou o tráfico de influência, em uma tentativa de assegurar que os processos tenham um desfecho favorável.

De fato, adiar injustificadamente uma decisão equivale a não concretizar uma competência que foi legalmente atribuída, perpetuando um estado de indefinição que é



incompatível com a dinâmica social e as legítimas expectativas dos administrados. A necessidade de resolver discordâncias entre agentes ou de adotar uma medida específica faz com que a decisão seja um elemento essencial à existência das agências reguladoras como instituições públicas.

Contudo, algumas vezes, **a inação estratégica pode ser uma alternativa positiva**, diante da presença de graves riscos para a tomada da decisão açodada. A liberação de um medicamento, sem os estudos adequados e necessários, pode gerar problemas graves de saúde pública, ou mesmo a edição de regulamentos que alteram a estrutura institucional ou dos investimentos, pode gerar grandes instabilidades, quando questionados jurídica e economicamente.

Assim, a análise da **alegação de descumprimento de prazos deve ser feita concretamente e com muita cautela**.

Por fim, para o melhor cumprimento da função regulatória faz-se necessário o constante **investimento no aperfeiçoamento da estrutura de governança e na capacitação dos agentes reguladores**. A melhoria das competências e da organização dos servidores das agências reguladoras, aliada a uma maior *accountability*, pode reduzir a necessidade de intervenção decorrente de mora ou omissão. Como consequência, aumenta-se a confiança dos agentes econômicos, consumidores e da sociedade em geral nas agências reguladoras, promovendo uma maior deferência dos órgãos de controle às suas decisões.

Assim, concluímos que a resistência à aplicação de políticas públicas, manifestada pela demora em responder às demandas regulatórias, pode ser considerada uma forma de abuso de autonomia. No entanto, essa conduta deve ser apurada de maneira legítima e regular pelo órgão competente, de modo a garantir que as ações das agências estejam sempre alinhadas aos princípios da legalidade, eficiência e transparência.

4. QUAL O ÓRGÃO COMPETENTE PARA RESOLVER O CONFLITO ENTRE O MINISTÉRIO E A AGÊNCIA REGULADORA?

O Poder Judiciário é, por excelência, o órgão de controle responsável pela resolução de conflitos, em virtude da sua missão constitucional qualificada pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição. No entanto, o presente trabalho não se debruça sobre os parâmetros e a iniciativa do controle judicial, já que a grande dúvida é sobre os limites do



controle do Ministério supervisor, da Advocacia-Geral da União (AGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

De início, se apresenta um dilema fundamental: as agências reguladoras não podem contrariar ou ignorar as diretrizes de políticas públicas estabelecidas pelo chefe do Poder Executivo, porém essas diretrizes não devem ser deturpadas ao ponto de se transformarem em um mecanismo de orientação hierárquica que subverta a autonomia das agências. Embora seja imprescindível que as agências sigam as políticas públicas estabelecidas, a autonomia técnica dessas entidades deve ser preservada, evitando-se que a tutela ou o controle se transfigure em poder hierárquico, minando a independência que justifica a existência das agências reguladoras. Essa complexa relação de controle ganhou novas balizas com a promulgação da Lei nº 13.655/2018, que introduziu alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Essa lei busca resgatar o protagonismo do gestor público na tomada de decisões e estabelece parâmetros mais claros para o controle dos atos administrativos.

É importante notar que a LINDB, desde sua redação original, já continha dispositivos que demonstravam preocupação com a realidade fática das decisões administrativas. O artigo 5º, por exemplo, destaca que a aplicação da lei deve atender aos fins sociais e ao bem comum. Embora este dispositivo se refira diretamente à atividade do Poder Judiciário, ele também se aplica ao administrador público, que deve levar em conta as circunstâncias reais e as exigências concretas ao realizar suas atividades.

A inclusão de novos dispositivos na LINDB reforça a necessidade de que o gestor público detalhe, na motivação de seus atos, todas as circunstâncias de fato relevantes, e não apenas o principal motivo que justifica a decisão. Em situações complexas, o administrador deve explicitar todo o contexto que influenciou sua escolha, de modo a proporcionar uma compreensão mais abrangente do cenário enfrentado. Isso não apenas auxilia o controle da legalidade dos atos, mas também garante que as decisões administrativas sejam mais transparentes e respaldadas em uma análise completa das condições existentes à época.

A LINDB também enfatiza a importância de considerar os obstáculos e dificuldades enfrentados pelo gestor público ao tomar decisões, bem como as orientações gerais vigentes no momento da decisão. A análise desses fatores é fundamental para entender a adequação das ações administrativas às políticas públicas em curso, evitando decisões precipitadas ou descontextualizadas que possam comprometer o planejamento setorial.

No exercício da função normativa, as agências reguladoras desempenham um papel



essencial, mas que deve ser cuidadosamente equilibrado para evitar atritos com os Poderes Legislativo e Executivo. A competência normativa das agências, derivada da lei que as criou, deve ser exercida dentro dos limites da delegação legal, focando nas matérias específicas em que a agência possui *expertise* técnica. A inovação normativa sempre traz o risco de conflito, seja por ultrapassar os poderes delegados ou por contrariar políticas setoriais estabelecidas.

As decisões das agências reguladoras, ao materializarem seus planos estratégicos e agendas regulatórias, devem ser analisadas com deferência, considerando-se a complexidade do planejamento regulatório e a necessidade de estabilidade nas regras do jogo. A interferência desmedida dos órgãos de controle pode fragilizar todo um planejamento setorial e gerar o que se conhece como falha de governo, especialmente quando altera as regras do mercado de forma imprevisível e inadequada.

Por tudo, alguns parâmetros podem ser depreendidos do que foi apresentado: é necessária a **exposição e comprovação das limitações do administrador para a tomada de decisão**, que pode justificar o silêncio administrativo ou mesmo a postergação de uma definição categórica, sobretudo, diante das incertezas do mercado e a segurança jurídica, considerando a seriedade e perenidade do processo normativo. As agências reguladoras ao não produzir o ato normativo, em sequência às orientações do Ministério pode, a depender do caso, entender pela melhor reflexão, impacto e contorno da implementação da política, assim, avaliando os meios necessários para a sua implementação.

Nesse sentido, o **Ministério supervisor, pode se caracterizar como órgão inadequado para julgar a violação ou não de uma política pública pela agência reguladora**, especialmente em contextos que envolvem a verificação de omissão. A principal crítica reside no fato de que o Ministério, ao avocar a decisão sobre essas questões, age como uma instância superior, o que pode violar o devido processo legal e descaracterizar o modelo institucional proposto pelas agências reguladoras autônomas.

É importante ressaltar que as agências reguladoras, embora ligadas à União, possuem personalidade jurídica própria, o que lhes confere direitos e prerrogativas que caracterizam um regime especial, qualificado pela autonomia. Assim, a competência do Executivo para fixar políticas públicas não deve comprometer a autonomia das agências, nem deve servir como justificativa para modificar decisões sempre que estas forem contrárias aos interesses do governo central. A resolução de eventuais conflitos de competência deveria, portanto, ser



atribuída ao Poder Judiciário (Silva, 2004).

A Advocacia-Geral da União (AGU), por sua vez, possui uma competência específica e limitada para intervir em conflitos envolvendo a Administração Indireta, como previsto nos incisos X e XI do artigo 4º da Lei Complementar nº 73/93. Essa competência inclui a unificação da interpretação das normas jurídicas e a prevenção e resolução de controvérsias entre órgãos da Administração Federal. Contudo, **a atuação da AGU deve ser excepcional e pontual, respeitando a autonomia das agências reguladoras e evitando a interferência indevida na estruturação e nos processos administrativos dessas entidades.**

Não se trata de negar a possibilidade de controle por parte da AGU sobre as agências reguladoras, mas de defender uma interpretação da Lei Complementar nº 73/93 que respeite a distinção constitucional entre a Administração Direta e a Indireta, bem como a autonomia conferida às agências. A competência privativa do Congresso Nacional para legislar sobre o processo administrativo federal, conforme disposto no artigo 22, inciso I, combinado com o artigo 48 da Constituição Federal, deve ser observada, garantindo que as intervenções da AGU não desvirtuem o arcabouço organizacional das entidades da Administração Indireta.

Assim, se o conflito envolve questões de competência ou intervenção, **a AGU, sendo hierarquicamente subordinada ao Chefe do Executivo central, não pode ser considerada um árbitro imparcial.** Embora as agências reguladoras devam respeitar as políticas públicas estabelecidas, o descumprimento dessas políticas não pode justificar uma intervenção direta baseada em uma decisão da AGU, que, por sua natureza, está alinhada aos interesses do Executivo central. A atuação da AGU deve ser limitada a funções de uniformização e interpretação, sem criar normas de processo administrativo, fiscalizar a atuação das agências ou afastar a aplicação de leis, mesmo que estas sejam consideradas inconstitucionais pela própria AGU.

Por fim, entendemos que o Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão naturalmente responsável por exercer o controle externo sobre os atos das agências reguladoras, conforme o seu mandato constitucional. Esse controle externo, previsto no artigo 70 da Constituição Federal, abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com o objetivo de assegurar que as políticas públicas sejam observadas e que os prazos estabelecidos sejam respeitados. Gomes (2003) ressalta que a atuação do TCU vai além da mera análise de conformidade e legalidade dos procedimentos administrativos; envolve, sobretudo,



auditorias, avaliações e revisões de práticas e procedimentos administrativos, visando garantir que os processos de regulação e privatização atinjam seus objetivos de maneira econômica, eficiente e efetiva, em benefício da sociedade.

As auditorias de desempenho realizadas pelo TCU utilizam um conjunto de métodos técnicos e de investigação para coletar, processar e disseminar informações relevantes sobre a revisão e avaliação das atividades, projetos, programas e políticas de órgãos governamentais, especialmente os reguladores. Essas auditorias enfocam aspectos como economia, eficiência, efetividade, boas práticas de gestão, equidade, alcance de metas e capacidade de gerenciamento de desempenho, sempre com um enfoque orientado para os resultados da atuação pública (Gomes, 2003).

Dentro desse contexto, o TCU examina diversas dimensões da regulação, incluindo a economia regulatória, que se refere aos resultados financeiros das privatizações, licitações ou concessões de serviços públicos, buscando maximizar os valores obtidos pelo Estado e minimizar os custos para os usuários. A eficiência regulatória é avaliada pela relação entre os custos e os resultados da regulação, considerando tanto as fiscalizações quanto a sinergia entre diferentes esferas de governo. A efetividade regulatória, por sua vez, mede o grau de alcance dos objetivos regulatórios e a correspondência entre os resultados esperados e os alcançados.

Além disso, o TCU avalia as boas práticas de gestão regulatória, que incluem o planejamento, a gestão de recursos humanos, o relacionamento com clientes e a contabilização; a boa governança regulatória, que examina a coordenação entre a agência e outras instituições; e a qualidade dos serviços prestados, a partir da satisfação dos usuários com as agências e as concessionárias. O atendimento às metas também é verificado, medindo até que ponto a agência ou os concessionários atingiram os objetivos estabelecidos.

Portanto, em casos de descumprimento das obrigações ou de falhas graves na gestão, incluindo manifestas e intencionais omissões, o TCU tem o poder de aplicar sanções, que podem incluir multas, condenações para ressarcimento de danos ao erário, decretação de indisponibilidade de bens, inabilitação para o exercício de cargos em comissão, e declaração de inidoneidade para participação em licitações na administração pública federal (Brasil, 2005).

5. CONCLUSÃO

As agências reguladoras devem orientar o funcionamento de setores estratégicos para



o desenvolvimento do país. Para que cumpram a função regulatória é essencial que as suas ações sejam pautadas pela autonomia, de forma a preservar a segurança, previsibilidade e estabilidade dos mercados.

É possível que, no exercício de sua autonomia, as agências reguladoras demandem maior prazo de maturação e reflexão, para o cumprimento de políticas regulatórias, sobretudo, diante de temas complexos, de grandes e graves repercussões econômicas e sociais.

Por outro lado, a resistência à aplicação de políticas públicas, manifestada pela demora irrazoável em responder às demandas regulatórias, pode ser considerada uma forma de abuso da autonomia.

No entanto, a conduta desidiosa deve ser apurada de maneira legítima e regular por um órgão imparcial, em atenção ao devido processo legal, de modo a verificar se as ações das agências estão alinhadas aos princípios da legalidade, eficiência e transparência.

Nesse sentido, desponta como órgãos legítimos, para o controle e verificação das omissões das agências reguladoras, o Poder Judiciário e o Tribunal de Contas da União, capazes, dentro de suas esferas de competências, analisar, no caso concreto, a eventual mora e suas justificativas, bem como o descumprimento das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ANÁLISE das nomeações de dirigentes de agências reguladoras está fora do alcance de revisão do Tribunal. *Portal TCU*, Brasília, 7 ago. 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/analise-das-nomeacoes-de-dirigentes-de-agencias-reguladoras-esta-fora-do-alcance-de-revisao-do-tribunal.htm>. Acesso em: 30 ago. 2024.

ANVISA em alerta: uma carta aberta dos servidores. *Sinagências*, Brasília, 25 jan. 2024. Disponível em: <https://sinagencias.org.br/anvisa-em-alerta-uma-carta-aberta-dos-servidores/>. Acesso em: 30 ago. 2024.

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Carta Aberta do Diretor Presidente da Anvisa*. Brasília: 2024. Disponível em: https://rederecorddf-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/jfdsilva_recordbrasil.com.br/EYy8h6GXF11PuNJ1X99Brr0BUj1m39Jr9pKbMh4CmDAWtA?e=syBCzn. Acesso em: 30 ago. 2024.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Supervisão Ministerial das Agências Reguladoras: Limites, Possibilidades e o Parecer AGU nº AC - 051. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 245, p. 237–262, 2007. DOI: 10.12660/rda.v245.2007.42129. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/42129>. Acesso em: 27 ago. 2024.



BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 417.

BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 30 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório de atividades 1º trimestre de 2005*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2005.

BRASIL. Ministério das Comunicações e Ministério de Minas e Energia. *Portaria Interministerial MCOM/MME nº 10.563, de 25 de setembro de 2023*. Institui a Política Nacional de Compartilhamento de Postes - "Poste Legal" entre distribuidoras de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações. Brasília: Ministério das Comunicações e Ministério de Minas e Energia, 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-mcom/mme-n-10.563-de-25-de-setembro-de-2023-512436278>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019*. Lei Geral das Agências Reguladoras. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/113848.htm. Acesso em 27 ago. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/113874.htm. Acesso em 30 ago. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 12.068, de 20 de junho de 2024*. Regulamenta a licitação e a prorrogação das concessões de distribuição de energia elétrica. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/decreto/D12068.htm. Acesso em 30 ago. 2024.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Ofício nº 368/2024/MME, de 20 de agosto de 2024*. Brasília: Ministério de Minas e Energia. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/08/oficio-mme-aneel-alexandre-silveira-20ago2024.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União. *Representação Autonomia das Agências Reguladoras: Medida Cautelar*. 2024. Disponível em: <https://mcusercontent.com/d460dd1bcf9ba0ae040e1fc0f/files/5ebab45f-2a54-f56b-c13e->



[59b615b05890/Representac_a_o_Autonomia_Age_ncias_Reguladoras_Aneel_Cautelar.doc.pdf](#). Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 001.016/2022-9*. Indicação do Presidente da Anatel. 7 ago. 2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D7/76/C9/52/77E219101C466F09F18818A8/001.016-2022-9-JGO%20-%20indicacao_presidente_Anatel.pdf. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRESSER, Luiz Carlos Pereira. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 7-29, 1996.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, São Paulo: Saraiva, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DIRETOR-GERAL da Aneel rebate ministro, defende autonomia e diz que quem a fiscaliza é o TCU. *O Globo*, Rio de Janeiro, 26 ago. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/08/26/diretor-geral-da-aneel-rebate-ministro-defende-autonomia-e-diz-que-quem-a-fiscaliza-e-o-tcu.ghtml>. Acesso em: 30 ago. 2024.

DYE, Thomas. *Understanding public policy*. 14. ed. Boston: Perason, 2013.

FILHO, Augusto Martinez Perez. Políticas Públicas e Agências Reguladoras. *Revista de Estudos Jurídicos da UNESP*, Franca, v. 14, n. 20, 2011. DOI: 10.22171/rej.v14i20.252. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/252>. Acesso em: 27 ago. 2024.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 14. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

GODOY, Arnaldo Sampaio de. *Coletânea de Manifestações da Consultoria-Geral da União* - v. 1. Brasília: 2012.

GOVERNO e agências reguladoras trocam farpas e queixas; entenda os casos. *G1*, Brasília, 26 ago. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/08/26/governo-e-agencias-reguladoras-trocam-farpas-e-queixas-entenda-os-casos.ghtml>. Acesso em: 30 ago. 2024.

GUERRA, Sérgio. *Introdução ao Direito das Agências Reguladoras*, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

GUERRA, Sérgio. *Controle judicial dos atos regulatórios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Novos sujeitos na administração pública: os consórcios públicos criados pela Lei Federal nº 11.107*. In: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). *Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo*



Moreira Neto. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências reguladoras: instrumentos do fortalecimento do Estado*. São Paulo: Abar, 2003.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. 1.ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARRARA, Thiago. Administração que cala consente? Dever de decidir, silêncio administrativo e aprovação tácita. *Revista Digital De Direito Administrativo*, v. 8, n. 1, p. 19-49, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8i1p19-49>. Acesso em: 30 ago. 2024.

MEIRELES, Hely Lopes. *Autarquias e Entidades Paraestatais*. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/22985/21745/41695>. Acesso em 30 ago. 2024.

MELO, Marcos André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, jun. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Wc79J6YJVFmfNn3stvSgy/?lang=pt>. Acesso em: 30 ago. 2024.

MENDES, F. M. M.; PINTO JÚNIOR, H. Q. A racionalidade político-administrativa como potencial ao processo regulatório. *Caderno Pedagógico*, [S. l.], v. 21, n. 2, p. e2866, 2024. DOI: 10.54033/cadpedv21n2-105. Disponível em: <https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/2866>. Acesso em: 27 ago. 2024.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. *Agências Reguladoras e o Direito Brasileiro*, São Paulo: Atlas, 2002.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. *O controle jurisdicional da função normativa das agências reguladoras*. São Paulo: Contracorrente, 2021.

MENDONÇA, José Vicente Santos de Mendonça. Art. 4º: requisitos para regulação pública. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JR. Otávio Luiz. *Comentários à lei da liberdade econômica: lei 13.874/2019*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MINISTRO de Minas e Energia endurece críticas à Aneel e reclama de descumprimento de prazos. *Agência Infra*, Brasília, 14 ago. 2024. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/ministro-de-minas-e-energia-endurece-criticas-a-aneel-e-reclama-de-descumprimento-de-prazos/>. Acesso em: 30 ago. 2024.

NORTH, Douglas C. *Instituições, Mudança institucional e desempenho econômico*. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

ROMANO, Santi. *L'ordinamento giuridico*. Firenze: Sansoni 2. ed., 1945.

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Disponível em:





<https://territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em: 30 ago. 2014

SADDY, André. *Silêncio administrativo no Direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SHEEHY, Benedict; FEAVAR, Donald. Designing effective regulation: a normative theory. *UNSW Law Journal*, v. 38, n. 1, p. 392-425, 2011.

SILVA, Sérgio André R. G. da. A legitimidade das agências reguladoras. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 235, p. 299-320, jan. 2004.

SINAGÊNCIAS. *Nota Sinagências: caso Aneel e Anvisa*. Brasília, 24 ago. 2024. Disponível em: <https://sinagencias.org.br/nota-sinagencias-caso-aneel-e-anvisa/>. Acesso em: 30 ago. 2024.

SOUTO, A. F. L.; SOUTO, M. F. L. de A. e; SOUTO, A. M. L.; GOMES, F. N.; GOMES, F. N.; CARDOSO, S. K. A. B. O estado regulador e a eficiência administrativa: uma análise da organização administrativa brasileira. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, [S. l.], v. 17, n. 3, p. e5910, 2024. DOI: 10.55905/revconv.17n.3-265. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/5910>. Acesso em: 27 ago. 2024.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n 16, dez. 2006.

TCU mantém mandatos de diretores e presidentes de agências. *O Globo*, Rio de Janeiro, 7 ago. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/08/07/tcu-mantem-mandatos-de-diretores-e-presidentes-de-agencias.ghtml>. Acesso em: 30 ago. 2024.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.